

# ANALISA

1979 - 2

## Beberapa Masalah PEMBANGUNAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



## ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

### *Pemimpin Redaksi/*

### *Penanggung jawab*

: Kirdi DIPOYUDO

### *Dewan Redaksi*

: Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR,  
J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, M. Hadi SOESASTRO,  
Harry TJAN SILALAH dan Jusuf  
WANANDI

### *Redaksi Pelaksana*

: Kirdi DIPOYUDO, NAPINGBO

STT : S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tgl. 28—8—1978

Harga per eks: Rp. 500,—

Harga langganan 1 tahun (12 nomor): Rp. 6.000,— (bayar di muka), untuk Mahasiswa Rp. 4.800,— sudah termasuk ongkos kirim.

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,  
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI

84

WIRASWASTA YANG SADAR AKAN TUGAS-TUGAS-  
NYA DEMI KEPENTINGAN BANGSA DAN PENDI-  
DIKANNYA

*J. PANGLAYKIM*

87

PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN SEKTOR  
INDUSTRI DALAM HUBUNGANNYA DENGAN  
SASARAN MAKRO REPELITA III

*R.B. SUHARTONO*

120

DEMOKRASI EKONOMI DALAM PEMBANGUNAN

*Nurdjaman ARSJAD*

144

PEMBANGUNAN DAN PERLUASAN KESEMPATAN  
KERJA

*Kirdi DIPOYUDO*

159

## PENGANTAR REDAKSI

*Dalam rangka menyongsong PELITA III yang akan dimulai bulan April mendatang, sekali lagi ANALISA akan membahas persoalan pembangunan, setelah mengulasnya dalam nomor Juli tahun yang lalu (1978). Oleh karena pembangunan merupakan suatu masalah yang kompleks dan menyangkut berbagai-bagai segi, ANALISA nomor ini terpaksa membatasi diri pada beberapa faktor pembangunan dan cara mengarahkan faktor-faktor itu.*

*Di antara faktor-faktor itu kita dapat menyebutkan manusia, modal dan alam. Adalah manusia yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan, sedangkan modal berupa materi atau uang dibutuhkan untuk melakukan pembangunan, dan alam adalah tempat di mana pembangunan itu dilangsungkan. Kali ini ANALISA menampilkan empat karangan yang berkisar pada faktor-faktor itu.*

*Karangan yang pertama, ditulis oleh J. PANGLAYKIM, membahas masalah wiraswasta dan pendidikannya; bukan sembarang wiraswasta, melainkan wiraswasta yang sadar akan tugas-tugasnya dalam pembangunan dan kepentingan nasional. Sudahlah jelas bahwa wiraswasta semacam itu sangat dibutuhkan dalam pembangunan. Masalahnya ialah bagaimana membimbing dan mendidik orang-orang Indonesia dalam taraf perkembangan dan keadaan organisasi usaha sekarang ini agar menjadi wiraswasta yang sadar akan tugas-tugasnya demi kepentingan bangsa. Penulis menggambarkan situasi usaha di Asia Tenggara sebagai latar belakang dan berdasarkan situasi itu menyarankan pembinaan tipe wiraswasta ideal. Sehubungan dengan itu ditinjaunya pula pendidikan management di Indonesia.*

*Dalam karangan yang kedua R.B. SUHARTONO membahas masalah pembinaan dan pengembangan sektor industri*

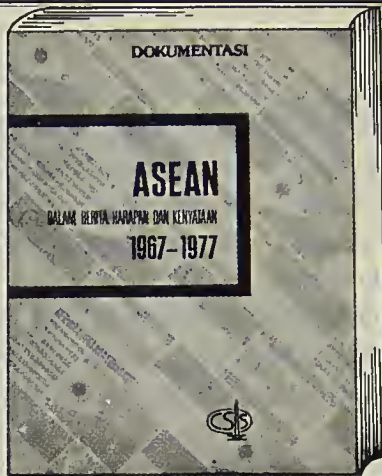


*dalam hubungannya dengan sasaran makro Repelita III. Dalam rangka itu penulis menganalisa industri dalam pertumbuhannya, strukturnya dan skalanya sekarang ini. Berdasarkan pertumbuhan, struktur dan skala itu ia berusaha melihat ke masa depan dengan memperhatikan masalah-masalah industri dewasa ini sehubungan dengan iklim industri, faktor-faktor sosial ekonomi dan ekspor hasil industri. Penulis sampai pada beberapa kesimpulan untuk menggalakkan peranan industri dalam pembangunan sebagai usul.*

*Dalam karangan ketiga Nurjaman ARSJAD mengemukakan cara yang efektif dalam mengembangkan pembangunan, yakni dengan demokrasi ekonomi. Penulis berusaha menjabarkan gagasan Demokrasi Ekonomi dan menuangkannya secara efektif dalam kenyataan. Sehubungan dengan itu dibahas persoalan partisipasi para pelaku dalam pembangunan serta masalah pemerataan dan keadilan di samping soal pertumbuhan ekonomi. Ia mengutarakan pentingnya penelaahan pembagian tugas dan kegiatan antara pemerintah dan swasta, serta peranan dan kedudukan golongan ekonomi kecil.*

*Kirdi DIPOYUDO mengemukakan suatu masalah yang kerap dilupakan orang dalam menyusun suatu strategi pembangunan, yakni masalah penyediaan kesempatan kerja bagi tenaga kerja yang sudah ada dewasa ini. Penulis mengingatkan kembali bahwa strategi pembangunan seharusnya memberikan prioritas utama kepada penempatan seluruh tenaga kerja [full employment]. Ia berusaha menerangkan pentingnya perumusan strategi penempatan dalam rangka perumusan strategi pembangunan yang menyeluruh serta kemauan politik negara-negara yang bersangkutan untuk mengambil tindakan-tindakan teknis kebijaksanaan ekonomi yang dapat menunjang perluasan kerja. Sebagai penutup diuraikan oleh penulis, bahwa masalah perluasan kesempatan kerja itu juga merupakan masalah pokok di Indonesia seperti ditegaskan dalam GBHN 1978.*

**BUKU BARU!**



### **ASEAN DALAM BERITA, HARAPAN DAN KENYATAAN 1967—1977.**

Disusun oleh CSIS, memuat langkah-langkah para pemimpin Indonesia, Malaysia, Muangthai, Pilipina dan Singapura dalam mempersiapkan pembentukan suatu organisasi regional di Asia Tenggara dan perkembangan organisasi itu sejak berdiri tanggal 8 Agustus 1967 sampai Maret 1978 secara menyeluruh.

*Berita-berita* dan peristiwa-peristiwa ASEAN dapat ditemui di dalam penyajian buku ini, *harapannya* akan kita temui/terungkap di dalam deklarasi-deklarasi, persetujuan-persetujuan dan ataupun pernyataan-pernyataan ASEAN, sedangkan *kenyataannya* terungkap di dalam apa yang telah dihasilkan oleh organisasi tersebut.

Buku ini dilengkapi pula dengan lampiran-lampiran yang memuat data politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta indeks personalia dan masalah.

Penting sekali dan wajib dimiliki para peneliti, lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah, perpustakaan-perpustakaan, mahasiswa dan umum!

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, tebal 634 hal., kertas HHI, harga Rp. 4.500,—.

Persediaan terbatas! Dapatkanlah segera di toko-toko buku atau pesan langsung disertai pembayaran tambah ongkos kirim 15% ke :

BIRO PUBLIKASI CSIS, Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, telp. 349489.



### **INDONESIA DAN DUNIA INTERNASIONAL**

*Diterbitkan setiap tahun oleh CSIS; memuat ringkasan peristiwa dalam negeri dan dunia internasional. Buku ini penting sekali untuk referensi dan dokumentasi bagi para petugas pemerintahan, mahasiswa, sarjana maupun kelompok-kelompok masyarakat lainnya yang ingin mendalami permasalahan yang dihadapi di Indonesia khususnya dan dalam dunia internasional pada umumnya. Masih tersedia:*

Indonesia dan Dunia Internasional 1974 a Rp. 1.750,-  
Indonesia dan Dunia Internasional 1975 a Rp. 4.000,-  
Indonesia dan Dunia Internasional 1976 a Rp. 5.000,-  
Indonesia dan Dunia Internasional 1977 a Rp. 5.000,-

Pesanan luar kota tambah ongkos kirim 15%

# **WIRASWASTA YANG SADAR AKAN TUGAS-TUGASNYA DEMI KEPENTINGAN BANGSA DAN PENDIDIKANNYA**

J. PANGLAYKIM

## **IKHTISAR**

Tulisan ini adalah suatu percobaan untuk membahas bermacam ragam kesulitan yang dihadapi dalam usaha meningkatkan kemampuan operasional dunia usaha nasional kita. Dalam hubungan ini kami berpendapat bahwa perlu sekali diciptakan suatu kelompok wiraswasta yang berpandangan luas dan memiliki kemampuan-kemampuan organisatoris yang dapat melihat jauh serta kesadaran akan peranannya dalam masyarakat.

Karenanya dalam rangka pembentukan kelompok wiraswasta semacam itu maka kita tidak saja harus memperhitungkan efektivitas dan efisiensi perusahaan-perusahaan tetapi juga unsur-unsur penting dan nilai-nilai kebudayaan yang terkandung dalam diri mereka agar unsur-unsur serta nilai-nilai tersebut tidak terbenam di dalam proses pengembangan itu sendiri atau berubah menjadi nilai-nilai yang terlalu materialis sifatnya.

Dalam kertas kerja ini kita meneliti pengembangan wiraswasta dan management yakni keadaan di mana wiraswasta adalah seorang individu yang menciptakan peluang untuk mengembangkan kegiatan-kegiatan dan selanjutnya meninjau pengembangan ekonomi perusahaan di mana management mendapat tempat yang wajar.



Kita meneliti perkembangan industri di negara-negara Barat yang maju — mulai dari industri primer hingga industri sekunder dengan tekanan khusus pada produksi (seperti Jepang di mana industri sekunder sudah mencapai proses peralihan menjadi industri tersier) — dan kemudian perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan. Perkembangan ini tidak hanya akan membawa akibat-akibat atas gaya-gaya management dan pengorganisasian tetapi juga akan menjurus kepada suatu benturan antara nilai-nilai sekarang dan nilai-nilai hari depan yakni antara masyarakat humanistik yang selalu risau tentang masalah-masalah sosial di satu pihak dan masyarakat produksi sebelumnya di lain pihak.

Selanjutnya kita meninjau perkembangan dan keadaan organisasi-organisasi usaha di Asia Tenggara yang memiliki ciri-ciri:

- sifat kekhususan (kekuasaan keluarga dan kelompok dalam perusahaan-perusahaan);
- kurang kesadaran tentang fungsionalisme (sikap 'zakelirk' dan tradisional); dan
- Kurang memiliki pandangan yang bersemangat kebangsaan (kekurangan kesadaran akan tugas-tugas demi kepentingan nasional di kalangan kelompok-kelompok wiraswasta);

dan meneliti perlu adanya suatu kelompok wiraswasta yang mempunyai sifat-sifat khusus, pandangan luas dan kemampuan-kemampuan organisatoris di Asia seperti yang telah ada dan telah memungkinkan keberhasilan yang dicapai negara-negara seperti Jepang, Korea Selatan, Singapura, Taiwan dan Brazilia.

Kita juga meneliti secara singkat taraf dan bentuk perusahaan-perusahaan di Asia Tenggara — dari sektor asing modern hingga sektor nasional modern dan sektor tradisional — serta peranan dominan yang dimainkan oleh perusahaan-perusahaan negara di kawasan ini. Kita berpendapat bahwa dunia internasional dengan taraf pertumbuhannya yang berbeda-beda akan mempengaruhi perkembangan dunia usaha di Asia Tenggara. Hubungan saling ketergantungan akan menjadi suatu kenyataan. Perusahaan-perusahaan multinasional Jepang dan Barat



sudah membawa pengaruhnya atas kegiatan-kegiatan usaha di banyak bidang. Ini semua merupakan lingkungannya pendidikan management di Asia Tenggara, khususnya di Indonesia.

Dalam hubungan ini kami menyarankan pembinaan tipe wiraswasta ideal dan untuk itu kami sarankan pengembangan tujuh kemampuan berikut ini:

- kemampuan kewiraswastaan
- kemampuan intelektual
- kemampuan sosiologis
- kemampuan budaya
- kemampuan keuangan
- kemampuan managerial, dan
- kemampuan politik

Dalam membahas cara-cara pengembangan kemampuan-kemampuan ini kami juga melakukan suatu tinjauan singkat atas pendidikan di bidang management di Indonesia di mana telah dapat disimpulkan bahwa dasar pendidikan management di negeri ini semula dipengaruhi oleh Rotterdam/Amsterdam dan kemudian oleh sistem pendidikan ketataniagaan (business administration) di Amerika Serikat. Hal ini disebabkan antara lain oleh adanya usaha-usaha kerja sama dengan berbagai universitas, di Amerika Serikat, tukar-menukar guru dan penggunaan buku-buku pelajaran serta bahan-bahan bacaan lainnya dari negeri itu walaupun bahan-bahan itu telah mengalami penyesuaian-penyesuaian melalui studi-studi kasus.

Kami berpendapat bahwa lembaga-lembaga pendidikan di bidang ketataniagaan telah berhasil mencetak ahli-ahli management tetapi hingga sekarang belum berhasil (mungkin memang belum bertujuan) menciptakan suatu kelompok wiraswasta modern yang memiliki ketujuh kemampuan tersebut di atas.

Menurut hemat kami kelompok wiraswasta semacam itu perlu sekali diciptakan dalam rangka usaha penciptaan tenaga kerja potensial yang lebih efektif dan operasional dan karenanya kami mengusulkan didirikannya suatu Sekolah Tinggi Wiraswas-

ta Nasional (National Graduate Business School). Calon-calon mahasiswa untuk sekolah ini hendaknya dipilih dari berbagai cabang ilmu pengetahuan sehingga sekolah itu akan mengembangkan otak-otak yang terbaik di negeri ini.

Tetapi perlu kiranya diperingatkan di sini bahwa dalam usaha kita menciptakan suatu kelompok wiraswasta tersebut kita hendaknya jangan melupakan segi-segi kebudayaan bangsa kita sendiri agar kita nantinya tidak mengembangkan suatu prototipe manusia Indonesia yang berotak cemerlang tetapi berhati kerdil atau yang lazim disebut "binatang ekonomi".

## I. KATA PENGANTAR

Setiap orang yang mempelajari ilmu ekonomi mengetahui apa yang disebut faktor-faktor produksi. Satu faktor produksi yang sangat penting dalam pengembangan perekonomian nasional adalah tenaga kerja khususnya wiraswasta. Sang wiraswasta dan para ahli management hanya dapat meningkatkan kegiatan-kegiatannya dalam struktur perekonomian nasional jika organisasi-organisasinya di-manage secara wajar, efektif dan efisien.

Wiraswasta adalah suatu faktor produksi yang tertanam dengan akar-akar yang dalam dan yang sumbernya adalah masyarakat di mana terdapat tenaga kerja yang melimpah. Sumber ini dapat diperbarui, dikembangkan dan dipercepat penggaliannya setiap waktu. Minyak dan bahan-bahan mineral lainnya pada suatu ketika akan merosot produksinya sehingga di tahun-tahun mendatang Indonesia akan harus menciptakan dan mengembangkan sumber-sumber lain yang senantiasa tersedia di sekitar kita. Salah satu sumber yang demikian itu adalah sang wiraswasta dengan organisasinya yang di-manage oleh para manager yang profesional.

## II. WIRASWASTA DAN MANAGEMENT

Jika kita mempelajari sejarah ekonomi khususnya sejarah dunia usaha baik di negara-negara maju maupun di negara-negara yang sedang berkembang maka kita akan dapat melihat proses

perkembangan dunia usaha sejak mulanya pada taraf di mana terjadi perubahan-perubahan yang besar.

Dalam bukunya yang berjudul *The Rise of the Corporate Economy* (Methuen & Co. Ltd., London 1976) Leslie Hannah menyelidiki perkembangan ini.

Kita melihat pada mulanya ada suatu hubungan yang erat antara wiraswasta dan pertumbuhan perusahaan. Pada saat perusahaan didirikan maka yang paling menarik perhatian adalah kegiatan-kegiatan sang wiraswasta karena dialah yang merupakan pusat pembuatan keputusan. Setelah mencapai suatu taraf perkembangan tertentu kita melihat sang wiraswasta berusaha mengambil langkah-langkah ke arah rasionalisasi yaitu usaha-usaha mewujudkan konsolidasi intern atau pembagian kegiatan-kegiatan secara horisontal ataupun vertikal. Mungkin sekali pada taraf demikian ini maka keadaanlah yang sedikit atau banyak menentukan apakah perusahaan masih tetap dikuasai oleh keluarga atau suatu kelompok orang-orang tertentu. Dengan memperhatikan sistem-sistem politik, usaha dan ekonomi yang berlaku maka pada taraf ini pemerintah dapat bertindak sebagai pembina atau pembaru. Dalam halnya Jepang pemerintah adalah perintis, pembina dan pemberi "bimbingan administratif" dalam penonjolan sektor swasta dan perusahaan-perusahaan yang sudah maju. Kebijakan-kebijaksanaan pemerintah memungkinkan perusahaan-perusahaan milik keluarga dan perusahaan-perusahaan kepunyaan kelompok-kelompok orang-orang tertentu menjadi perusahaan-perusahaan milik umum di mana pemerintah atau pimpinan perusahaan-perusahaan yang bersangkutan sendiri bertindak sebagai pemrakarsa. Pada taraf ini terjadi suatu pemisahan antara pemilikan dan management sehingga dengan demikian terjadi pula suatu pembagian tanggung jawab.

Jika suatu badan usaha telah mencapai suatu taraf pertumbuhan atau ukuran tertentu manajemen profesionalnya menghadapi masalah-masalah antara lain soal batas-batas pertumbuhan. Batas-batas ini dapat bersifat intern ataupun ekstern. Batas intern dapat berupa kekuatan-kekuatan ataupun kelemahan-



an-kelemahan perusahaan, konsep-konsep management tertinggi dan sebagainya sedangkan batas-batas ekstern umumnya adalah berupa kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, nilai-nilai, pandangan-pandangan masyarakat dan sebagainya.

Perusahaan-perusahaan yang sudah tumbuh menjadi besar menghadapi sejumlah masalah dan kerumitan. Dapat disebut misalnya masalah dimensi. Pertanyaan-pertanyaan seperti 'Berapakan perusahaan-perusahaan yang berada dalam management mereka?', 'Sampai sejauh manakah mereka boleh tumbuh?' dan 'Dalam waktu berapa lamakah mereka seharusnya mewujudkan ini?' mungkin akan timbul. Masalah lain yang akan dihadapi adalah soal arah. Mungkin akan timbul pertanyaan arah manakah yang akan ditempuh perusahaan-perusahaan itu dalam usaha mereka untuk memperoleh hak-hak tertentu atas misalnya tekstil, benang tenun dan hasil-hasil industri logam. Mungkin pula akan timbul masalah-masalah lain misalnya pertanyaan 'Kekuasaankah yang mereka cari?' dan 'Apakah tujuan ini sesuai dengan program Pemerintah?'. Sungguhpun arah perusahaan ditentukan oleh pimpinan tertingginya, pemerintah atau masyarakat mengerti pula apa yang tersirat di dalam suatu perusahaan yang 'besar'.

Kami berpendapat bahwa yang mampu mengembangkan perekonomian nasional dan dunia usaha dalam masa terjadinya ialah pertumbuhan para wiraswasta karena hanya setelah mereka ini dapat mendirikan organisasi-organisasi yang mantaplah maka kegiatan-kegiatan mereka dapat dikembangkan melalui management. Tipe wiraswasta yang berpandangan luas dan memiliki kemampuan-kemampuan organisatoris terutama diperlukan di negara-negara yang sedang berkembang sebab tanpa wiraswasta-wiraswasta semacam ini, dunia usaha di negara-negara ini akan kurang berkembang.

### III. BEBERAPA KECENDERUNGAN DUNIA USAHA

Kecenderungan-kecenderungan dunia usaha dapat ditinjau dari berbagai sudut. Di bawah ini kami akan mencoba menjelaskannya.

## 1. Industri Primer

Pembangunan ekonomi di sebagian terbesar kawasan Asia Tenggara terkecuali di Singapura masih berada pada taraf primer di mana sektor pertanian memberikan sumbangan terbesar kepada pendapatan nasional. Kebanyakan negara Asia Tenggara mempunyai suatu sektor modern dan juga suatu sektor tradisional di antara mana terdapat usaha-usaha ke arah industrialisasi.

Kita melihat adanya beberapa taraf pembangunan di ASEAN misalnya di Indonesia, Pilipina, Singapura, Thailand dan Malaysia. Kita akan membahas segi ini setelah kita membicarakan kecenderungan di dunia internasional.

## 2. Industri Sekunder dengan Tekanan pada Produksi

Negara-negara industri telah mencapai suatu taraf pembangunan yang meletakkan tekanan pada produksi hasil-hasil industri, konstruksi dan pabrik. Misalnya Jepang meletakkan tekanan pada pertumbuhan yang cepat dan titik berat strategi pembangunannya terdapat pada produksi mesin-mesin dan equipment berat dan hasil-hasil kimia. Sarana-sarana industri-nya telah mencapai tingkat kemampuan yang tinggi tetapi tidak semua hasil-hasil produksi industrinya dapat diserap oleh pasaran dalam negerinya (konsumen) sehingga Jepang harus mencari jalan untuk mengeksport hasil-hasil industrinya. Dalam dasawarsa 1960 — 1970 dunia internasional masih berpegang pada sistem perdagangan bebas dan kurs pertukaran mata uang yang tetap hal-hal mana digunakan Jepang sebagai kesempatan untuk menciptakan sarana-sarana produksinya yang berorientasi pada ekspor. Tetapi Jepang kini menghadapi suatu dunia internasional yang tidak bersedia menyerap hasil-hasil industrinya dan ini menyebabkan pabrik-pabriknya bekerja dengan kapasitas yang berlebihan dan meningkatnya pengangguran di Jepang. Jepang harus mengubah industri sekundernya menjadi suatu industri tersier jika ia hendak mempertahankan dirinya. Dengan perkataan lain Jepang harus mengubah industri sekundernya menjadi suatu industri yang padat pengetahuan dan inilah yang kini



sedang dirumuskannya dengan harapan akan dapat mewujudkan-nya dalam waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang.

### 3. **Perekonomian Jasa**

Amerika Serikat sebagai suatu negara industri telah mengubah industri sekundernya menjadi suatu industri tersier yang oleh Keith Davies disebut perekonomian jasa dalam bukunya yang berjudul *Some Fundamental Trends Affecting Management in the Future — Management of the Future*, Lewis Benton (ed), (McGraw Hill Book Company, 1978).

Menurut Davies dalam suatu perekonomian jasa sebagian terbesar jumlah jam kerja dipakai dalam industri jasa seperti misalnya perdagangan eceran, perbankan, asuransi, pendidikan, perhubungan dan sebagainya. Dengan perkataan lain yang dihasilkan adalah terutama jasa-jasa dan bukannya barang-barang. Hal ini dimungkinkan karena sebagian terbesar dari sarana-sarana produksi telah dapat bekerja demikian efisiennya (boleh dikata hampir semua sarana produksi bersifat padat modal) sehingga sudah tidak dibutuhkan jam kerja yang banyak lagi. Hal ini berarti bahwa sebagian besar dari jam-jam kerja dapat dipindahkan penggunaannya ke perekonomian jasa untuk menghasilkan jasa-jasa. Suatu perekonomian jasa sangat berbeda sifatnya dari perekonomian industri dan dalam halnya Amerika Serikat ditandai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Pengalihan perekonomian industri menjadi perekonomian jasa merupakan bukti kemampuan perekonomian Amerika Serikat menyesuaikan dirinya pada kebutuhan-kebutuhan baru
- b. Tingkat produktivitas akan menurun karena suatu perekonomian jasa tidak semua dapat dimekanisir
- c. Tenaga manager lebih banyak dibutuhkan daripada tenaga pengawas
- d. Kebutuhan akan karyawan kantor meningkat
- e. Kegiatan-kegiatan lebih didesentralisir; dan
- f. Orang lebih banyak cenderung bermukim di pinggiran-pinggiran kota daripada di pedesaan.



#### 4. **Perekonomian Pengetahuan**

Suatu perekonomian pengetahuan ialah suatu perekonomian di mana pengetahuan lebih banyak diperlukan daripada ketrampilan fisik. Dalam suatu perekonomian pengetahuan para pekerja lebih banyak menggunakan otaknya daripada tenaga badan atau ketrampilan tangannya. Ini berarti bahwa dalam suatu perekonomian pengetahuan masyarakatnya memperlihatkan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Angkatan kerjanya berpendidikan
- b. Hubungan-hubungan yang erat antara para majikan dengan lembaga-lembaga perguruan tinggi
- c. Perbedaan-perbedaan motivasi antara pekerja-pekerja fisik dan pekerja-pekerja pengetahuan.

#### 5. **Masyarakat Humanistis dan Selalu Risau tentang Masalah-masalah Sosial**

Di banyak negara-negara industri terutama di Amerika Serikat dewasa ini ada suatu kecenderungan di mana masyarakat semakin menjadi humanistis dan cemas tentang masalah-masalah sosial. Perhatian kian banyak diberikan pada masalah-masalah mutu kehidupan daripada pada keuntungan material semata-mata. Karena kebutuhan-kebutuhan material telah dipenuhi para manager sekarang berusaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan lainnya yaitu kebutuhan-kebutuhan di bidang sosial, susila dan kemanusiaan. Hal ini telah membawa perubahan-perubahan di dalam organisasi perusahaan yaitu perubahan-perubahan dalam tata susila kerja, gaya-gaya hidup, rasa tanggung jawab sosial, campur tangan pemerintah yang kian banyak dan sebagainya.

#### 6. **Sistem Sosial yang Cepat Berubah, Tidak Stabil**

Sebagai akibat perubahan-perubahan yang cepat banyak manager telah mulai terlepas dari akar-akarnya semula, kehilangan arah dan tidak mampu menghadap situasi yang berubah. Inilah yang oleh Peter Drucker disebut "Jaman Keterputusan"

yang menggambarkan suatu situasi yang dapat diklasifikasikan sebagai suatu revolusi sosial diam-diam di mana nilai-nilai tradisional mengalami perubahan-perubahan dan di mana belum ditemukan norma-norma baru sehingga segala sesuatunya berada dalam suatu masa transisi.

Drucker berkeyakinan bahwa kecenderungan-kecenderungan seperti perkembangan-perkembangan dalam:

- a. Perekonomian jasa
- b. Masyarakat pengetahuan
- c. Masyarakat humanistik dan cemas tentang masalah-masalah sosial, dan
- d. Sistem sosial yang cepat berubah atau tidak stabil, akan mempengaruhi organisasi. Ini berarti bahwa sang wiraswasta dan para managernya harus mempunyai suatu pengertian yang mendalam tentang kelakuan manusia, sistem sosial, politik dan kebudayaan.

#### IV. APAKAH MASYARAKAT-MASYARAKAT YANG DI-SEBUTKAN DI ATAS DAPAT MENJADI DASAR PENDIDIKAN MANAGEMENT SEBAGAIMANA YANG DIBERIKAN KEPADA MEREKA YANG MEMPELAJARI ILMU ADMINISTRASI USAHA?

Dapatkah kita menyimpulkan untuk sementara bahwa kebanyakan dari para guru telah terpengaruh oleh buku-buku pelajaran yang ditulis oleh suatu masyarakat yang berorientasi pada produksi, perekonomian jasa, masyarakat pengetahuan dan sebagainya? Karena guru-guru kita sendiri telah menjalani proses belajar ini maka banyak bahan pelajaran yang telah diberikan kepada para mahasiswa kita tidak menggambarkan kenyataan yang berlaku dalam dunia usaha, tingkat perkembangan dan organisasi yang sebenarnya kecuali yang mengenai perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia. Pengungkapan ini hanyalah suatu penilaian yang kualitatif. Kami berharap bahwa mereka yang langsung menangani pendidikan ketataniagaan akan dapat memberikan tambahan, koreksi atau melengkapi pelajaran-pelajaran tersebut. Misalnya kami mengetahui bahwa dalam buku pelajaran yang dipakai oleh para

mahasiswa kita salah satu unsur management itu dijelaskan sebagai proses pembuatan keputusan dalam rangka suatu orientasi pemecahan persoalan-persoalan. Tetapi dalam kenyataannya kita sering melihat proses pembuatan keputusan ini di negara-negara sedang berkembang berarti menciptakan persoalan-persoalan yang lebih besar lagi dan yang dilakukan bukanlah membuat keputusan tetapi menunda pengambilan sesuatu keputusan karena adanya anggapan pengambilan keputusan itu mungkin akan mengakibatkan suatu ketidakseimbangan yang mengganggu situasi yang harmonis.

## V. BEBERAPA CIRI KHAS MASYARAKAT USAHAWAN ASIA TENGGARA

Tien-yi Yang mengatakan dalam tulisannya yang berjudul "Entrepreneurship and Social Order in Southeast Asian Countries" (lihat *Social Order and Entrepreneurship, Proceedings of the Second Fuji Conference*, Keiichiro Nakagawa (ed), University of Tokyo Press, 1977) bahwa di dalam masyarakat-masyarakat Asia Tenggara hubungan-hubungan keluarga, kelompok-kelompok perorangan, provinsialisme dan nepotisme merupakan manifestasi dari kekhususan dan dualisme dalam suatu kerangka sosial, budaya dan fungsional. Ciri-ciri, pola dan tipe kewiraswastaan dan unsur perorangan yang dominan dalam suatu kerangka sosial harus dilihat dari sudut ini. Dalam kertas kerja ini kita meneliti masalah kepengusahaan di Asia Tenggara berdasarkan perumusan Yang.

### 1. Kekhususan

Pola motivasi dan kelakuan wiraswasta di Asia Tenggara masih tradisional sifatnya. Misalnya sistem nilai wiraswasta di Asia Tenggara masih harus mencapai suatu taraf kematangan dan dalam banyak hal mungkin sekali tidak sesuai bagi suatu kewiraswastaan yang berjiwa pembaru dan kreatif. Karenanya maka Yang mencatat bahwa pola kelakuan demikian itu pada hakikatnya masih banyak terikat pada tradisi-tradisi, loyalitas pada keluarga atau pada suatu kelompok perorangan tertentu.



Orang Eropa Barat atau Amerika menganggap diri mereka sebagai manusia-manusia yang mempunyai hubungan langsung dengan masyarakat pada umumnya (individualisme yang terpusat pada kelompok) sedangkan orang-orang Asia Tenggara memandang diri mereka sebagai individu-individu dalam hubungan mereka dengan kelompok-kelompok yang terdekat dengan diri mereka misalnya keluarga mereka (individualisme yang berpusat pada ego). Dengan kata lain orang-orang Asia tidak mudah melihat fungsi sosial mereka dari suatu segi penglihatan yang dirumuskan secara obyektif sehingga mereka pun tidak dapat melihat pikiran-pikiran fungsional dan pola kelakuan mereka sendiri.

Ditinjau dari sudut organisasi perusahaan dapatlah dikatakan bahwa bagian terbesar dari perusahaan-perusahaan/organisasi-organisasi yang ada di Asia Tenggara masih diklasifikasikan sebagai perusahaan-perusahaan yang dikuasai oleh keluarga-keluarga atau kelompok-kelompok perorangan tertentu. Mungkin saja perusahaan-perusahaan di negara-negara seperti Pilipina, Singapura, Malaysia dan Thailand telah tercatat sebagai perusahaan-perusahaan milik umum tetapi dalam kenyataannya perusahaan-perusahaan itu masih juga dikuasai oleh kelompok-kelompok perorangan tertentu atau keluarga-keluarga. Artinya secara hukum mereka terdaftar pada Bursa Saham tetapi dalam kenyataannya pimpinan tertingginya masih tetap berada dalam tangan keluarga-keluarga atau kelompok-kelompok perorangan. Para manager profesional di dalam perusahaan-perusahaan itu hanyalah memegang jabatan-jabatan teknis.

Perusahaan-perusahaan yang telah terdaftar di Bursa Saham dengan demikian dapat diklasifikasikan sebagai perusahaan-perusahaan yang terdaftar sebagai milik umum yang sedang berada dalam proses peralihan menjadi umum sepenuhnya. Perusahaan-perusahaan semacam itu antara lain adalah Yeo Hiap Seng, United Overseas Banking Group, Overseas Union Bank Group, OCBC Group dan Cycle and Carriage Group di Malaysia dan Singapura, Soriano Group dan Desini Group di Pilipina; dan Bangkok Bank Group di Thailand. Di Indonesia tidak ada perusahaan-perusahaan nasional yang men-

jual saham-sahamnya kepada umum. Perusahaan-perusahaan yang sudah berbuat demikian adalah perusahaan-perusahaan patungan, seperti semen Cibinong.

## 2. Kekurangan Kesadaran akan Fungsi

Yang berpendapat bahwa aparat administrasi pemerintah di Thailand sering dapat disamakan dengan seorang individu yang dilindungi sementara "kewenangan-kewenangan organisasi digrogoti". Ini berarti bahwa loyalitas perorangan di negara itu lebih dihargai daripada gagasan-gagasan kewenangan administratif modern yang berdasarkan kedudukan yang tidak mengenal hubungan-hubungan perorangan, yang fungsional dan berorientasi pada obyektivitas. Mereka yang menjadi pejabat-pejabat pemerintah melihat kedudukan-kedudukan mereka lebih banyak sebagai sesuatu yang telah mengangkat martabat mereka daripada sebagai sesuatu yang merupakan perwujudan suatu ambisi pribadi. Hal ini tidak saja berlaku di Thailand tetapi juga di negeri ini. Boleh dikata kurang ada suatu sistem pembagian kerja yang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang 'zakelijk'.

Tidak ada sesuatu pengertian tentang tanggung jawab yang melembaga di dalam diri perorangan-perorangan pejabat. Organisasi fungsional dikembangkan atas dasar suatu hubungan vertikal misalnya loyalitas pribadi kepada atasan. Hubungan-hubungan kerja yang fungsional di dalam suatu organisasi sulit diadakan. Dengan demikian maka menurut Yang " ..... usaha mengatur tenaga kerja dan modal sebagai suatu bentuk management atau mengembangkan organisasi pengelolaan yang efisien selalu gagal". Pendapat ini masih dapat dibantah.

Anggapan bahwa bawahan harus patuh kepada atasannya membawa pengaruh yang tidak sehat atas organisasi. Orang-orang ini berkewajiban melakukan tugas-tugasnya di dalam suatu organisasi usaha atau ekonomi. Dengan demikian maka bukan tidak mungkin akan terjadi suatu penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan. Mereka akan memanfaatkan wewenang atau kekuasaan itu untuk kepentingan dirinya atau membagi-bagi keuntungan yang diperolehnya dari penyelewengan-penyelewengan dengan orang-orang lain yang melindungi mereka.



### 3. Kekurangan Kesadaran Kebangsaan Sebagai Pengusaha

Yang juga memperkirakan bahwa di Asia Tenggara terdapat "perbedaan-perbedaan yang besar yaitu perbedaan-perbedaan yang bersifat "race", yang bersumber pada soal bahasa dan soal kepercayaan ..... kekuatan pendorong bagi terjadinya perubahan-perubahan struktural untuk mencapai integrasi ekonomi dan sosial harus diperoleh terutama dari suatu rasa kebangsaan di bidang ekonomi". Ia berpendapat kekuatan yang mempersatukan ialah nasionalisme ekonomi (bukan nasionalisme dalam arti kata sempit) yang bertujuan terwujudnya perubahan-perubahan dalam struktur ekonomi dan struktur sosial demi tercapainya integrasi pengembangan ekonomi. Tetapi kekuatan pendorong demikian itu belum tercapai atau belum berkembang karena sektor swasta khususnya belum bernafaskan semangat yang sesuai untuk itu dan belum mempunyai pandangan strategis jangka panjang. Patut dicatat sektor swasta di Asia Tenggara secara riil belum mendapat dukungan sepenuhnya dari pemerintah karena di kalangan-kalangan yang berwajib di kawasan ini masih terdapat kekuatan-kekuatan yang tidak menginginkan adanya suatu sektor swasta yang kuat dan berpengaruh. Di lain pihak sulit kiranya meminta para wiraswasta yang bermotivasi kepentingan dirinya sendiri agar mereka ikut serta sepenuhnya dalam usaha-usaha yang bertitik tolak kepentingan nasional. Hal-hal yang diprioritaskan oleh sektor swasta di kawasan ASEAN tidaklah sama dengan yang didahulukan oleh sektor swasta di negara-negara seperti Jepang dan Korea Selatan. Sekarang sudah nyata sektor swasta di Jepang dan Korea Selatan telah memainkan peranan yang dominan dalam dunia usaha nasional maupun internasional negara-negara itu. Kepentingan nasional dan kekayaan nasional di bidang ekonomi merupakan suatu tujuan yang telah menjadi suatu kekuatan yang mempersatukan masing-masing negara itu sedemikian rupa sehingga mereka mampu mencapai suatu taraf kemajuan dalam bidang dan dunia usaha yang dikagumi dan ditakuti. Agar program industrialisasi dapat dianggap berhasil dan bermanfaat untuk kepentingan nasional maka perlu sekali ada suatu kelompok wiraswasta yang memiliki kesadaran akan tugas-tugasnya demi kepentingan bangsa.



#### 4. Perbandingan dengan Jepang

Menurut model Gershenkom negara-negara berkembang akan dapat mengembangkan perekonomian mereka dengan mengikutsertakan faktor-faktor produksi seperti modal, teknologi, lembaga-lembaga dan sebagainya dari negara-negara yang sudah maju di dalam proses pembangunan mereka. Tetapi yang berpendapat bahwa dalam menerapkan model Gershenkom ini harus diperhitungkan taraf pertumbuhan yang telah tercapai di sektor ekonomi serta faktor-faktor produksi di negara-negara berkembang yang bersangkutan sebab faktor-faktor inilah yang akan menentukan kemanfaatan dan efektivitas partisipasi negara-negara maju tersebut. Di dalam suatu negara berkembang di mana para wiraswastanya belum berkembang, partisipasi modal, teknologi dan lembaga-lembaga asing tidak akan membawa negara tersebut kepada pengembangan ekonomi yang cepat. Bahkan dalam hal demikian itu dikuatirkan bahwa akhirnya sektor usaha asing akan mendominasi perekonomian negara berkembang itu. Dan jika ini yang terjadi maka negara berkembang tersebut akan dilanda ketegangan-ketegangan baik di dalam sektor ekonomi maupun sektor sosial dan nilai-nilai kehidupan dan sebagainya. Yang pertama-tama harus diperhatikan adalah bahwa di dalam suatu proses industrialisasi perlu sekali hadir suatu kelompok wiraswasta yang berorientasi pada kepentingan nasional.

Sebagai contoh dapat disebutkan Jepang di mana pada jaman Meiji, ketika Jepang mengambil keputusan melakukan industrialisasi, terdapat suatu kelompok wiraswasta yang berorientasi pada kepentingan nasional dan yang kemudian bertindak sebagai penyebar-penyebar industrialisasi.

Menurut Yang di Asia Tenggara jumlah wiraswasta yang sanggup berprestasi bagi dan mengabdikan kepada kepentingan nasional dan yang sekaligus dapat bertindak sebagai penyebar-penyebar industrialisasi yang ampuh masih sangat kecil. Jepang beruntung mempunyai kelompok *samurainya* yang dengan kesanggupan kewiraswastaannya telah dapat mempraktekkan model Gershenkom dengan berhasil. Mereka berdisiplin kerja,

sadar akan tugas-tugasnya untuk kepentingan bangsa, mempunyai pandangan dan loyalitas yang sama terhadap pekerjaan mereka dan mendapat dukungan penuh dari pemerintah dan aparaturanya.

Menurut penglihatan Yang unsur-unsur ini kurang nampak di Asia Tenggara. Mungkin sekali ketika Yang membuat tulisannya ia tidak mengetahui apa yang sedang terjadi di Singapura. Pemerintah Singapura telah mengikuti contoh yang diberikan Jepang dan telah maju sedemikian jauhnya sehingga dewasa ini di dalam bahasa perdagangan atau usaha internasional dikenal istilah "Singapore Incorporation". Menurut Yang di Asia Tenggara sekarang kelompok wiraswasta yang berorientasi pada kepentingan nasional masih kecil sekali.

Karenanya maka Yang memperkirakan di Asia Tenggara sekarang hanya sedikit sekali wiraswasta yang mempunyai "pola kreatif dan inovatif" yang bergaya Schumpeter. Kebanyakan wiraswasta di Asia Tenggara lebih banyak mempunyai watak yang hanya cenderung memberikan "jawaban berupa penyesuaian diri pada masyarakat-masyarakat Asia Tenggara yang berubah-ubah". Pola motivasi dan kelakuan mereka masih saja terlalu terikat pada tradisi dan bersifat individualis sehingga pandangan mereka pun masih sangat terpusat pada kepentingan keluarga atau kelompok. Karenanya maka sangat sulitlah dibayangkan mereka mampu melihat apa saja dalam perspektif yang nasional ataupun internasional.

Yang seterusnya mengatakan segi dualisme merupakan hambatan yang besar. Di Asia Tenggara pada umumnya terdapat suatu sektor modern dan suatu sektor tradisional. Di antara kedua sektor ini tidak ada kekuatan pendorong yang mempersatukan kemampuan-kemampuan para wiraswasta yang berorientasi pada kepentingan nasional. Menurut Yang kondisi-kondisi di Asia Tenggara (terkecuali di Singapura mungkin) pada umumnya adalah sedemikian rupa sehingga di kawasan ini terdapat sedikit sekali wiraswasta yang berorientasi pada kepentingan nasional, mempunyai kesadaran akan peranannya dan mampu melihat segala sesuatunya dalam hubungannya dengan

kepentingan nasional. Selama jumlah wiraswasta semacam itu dan yang dapat menjadi penyebar-penyebar pembangunan dan industrialisasi masih tetap kecil bagian terbesar dari para wiraswasta di kawasan Asia Tenggara belum dapat dianggap berfungsi sebagai wiraswasta modern dalam arti sepenuhnya. Dengan demikian maka tidaklah mengherankan di Singapura pemerintah sendiri bertindak sebagai wiraswasta yang berorientasi pada kepentingan nasional dengan memberikan berbagai macam bimbingan yang bertujuan meningkatkan kemampuan para pengusaha swastanya.

## VI. SATUAN—SATUAN USAHA DAN INDUSTRI DI ASIA TENGGARA

Jika kita perhatikan satuan-satuan usaha dan industri yang ada di Asia Tenggara maka dapatlah kita membagikan mereka dalam kelompok-kelompok sebagai berikut:

### 1. Perusahaan-perusahaan Asing

#### a. *Didirikan sebelum Perang Dunia ke-II (Jaman kolonial)*

Di Malaysia, Singapura, Pilipina dan mungkin pula di Thailand perusahaan-perusahaan ini masih bergerak sungguh-pun kebanyakan dari mereka sudah menjadi milik umum. Misalnya Sime Derby sudah menjadi suatu perusahaan yang terdaftar pada Bursa Saham dan pimpinan tertingginya sudah berada dalam tangan orang Malaysia.

#### b. *Perusahaan-perusahaan multinasional yang bergerak di Asia Tenggara sesudah Perang Dunia ke-II dengan status penanaman modal langsung (dimiliki 100% oleh mereka) atau perusahaan-perusahaan patungan (sebagian besar atau kecil dimiliki oleh mereka)*

Ada perusahaan-perusahaan multinasional yang bergerak di bidang perminyakan, pembuatan barang-barang pemakaian sehari-hari, perbankan, keuangan non-bank dan perhubungan. Banyak di antara mereka adalah perusahaan-perusahaan Je-



pang, terutama di kawasan ASEAN. Dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan multinasional Amerika dan Eropa Barat maka tenaga kerja nasional yang dipekerjakan di perusahaan-perusahaan multinasional Jepang kecil jumlahnya. Peranan *Sogo Shosha* (perusahaan dagang umum Jepang) di Asia Tenggara menunjukkan cara-cara usaha Jepang di kawasan ini cukup mengandung kemungkinan-kemungkinan keberhasilan.

- c. *Perusahaan-perusahaan non-multinasional yang berasal dari negara-negara seperti Australia, Kanada dan Hong-kong*

Perusahaan-perusahaan ini pada umumnya bergerak di Asia Tenggara dalam bentuk perusahaan-perusahaan patungan atau kantor-kantor perwakilan.

## 2. **Perusahaan-perusahaan Nasional**

Umumnya perusahaan-perusahaan nasional dapat dibagi dalam dua kelompok yakni:

- Perusahaan-perusahaan usaha dan industri modern
- Perusahaan-perusahaan tradisional yang bergerak di sektor pertanian atau sebagai industri kerajinan

Perusahaan macam yang tersebut belakangan berjumlah lebih besar daripada perusahaan golongan pertama.

### a. *Sektor modern*

Di sektor modern ada berbagai macam perusahaan yaitu PT (Perseroan Terbatas), perusahaan milik perorangan dan lain-lainnya.

Kebanyakan dari perusahaan-perusahaan tersebut mempunyai status badan hukum walaupun dalam kenyataannya banyak di antara perusahaan-perusahaan modern dikuasai oleh keluarga-keluarga atau kelompok-kelompok perorangan tertentu. Bahkan di beberapa negara Asia Tenggara banyak perusahaan yang

resminya sudah terdaftar sebagai dimiliki umum, dalam kenyataannya masih tetap dikuasai oleh kelompok-kelompok atau keluarga-keluarga tertentu.

Mengingat kondisi-kondisi yang berlaku di negara-negara ini maka dapatlah dikatakan bahwa perusahaan-perusahaan yang sudah dapat dimiliki umumlah yang paling progresif. Hanya sesudah generasi yang sekarang menguasai perusahaan-perusahaan ini menyerahkan perusahaan-perusahaan tersebut kepada anggota-anggota keluarganya dari generasi berikutnya (putra-putra, menantu dan cucu-cucu) maka dapatlah diharapkan perusahaan-perusahaan itu akan menjadi milik umum dalam arti sepenuhnya yang management-nya sepenuhnya dipegang oleh manager-manager profesional. Demikianlah maka dunia usaha di Asia Tenggara untuk sebagian besar masih berkisar sekitar keluarga, kelompok atau perorangan. Hal ini berlaku tidak saja di bidang industri dan usaha tetapi juga di bidang-bidang lainnya seperti perbankan, asuransi dan perhubungan.

Dari segi ukuran maka kebanyakan dari perusahaan-perusahaan nasional ini menurut ukuran internasional dapat disebut perusahaan-perusahaan menengah dan kecil. Tetapi di mata orang Asia perusahaan-perusahaan ini berukuran besar. Sebagai contoh dapat disebut OCBC, United Overseas Bank, Bangkok Bank, Soriano Group dan puluhan perusahaan lainnya di Asia Tenggara. Menurut ukuran Asia mereka telah menjadi besar dalam waktu lima tahun terakhir ini tetapi masih berorientasi terutama pada kepentingan keluarga atau kelompok perorangan tertentu walaupun berada dalam proses peralihan menjadi milik umum sepenuhnya.

#### b. *Sektor tradisional*

Dalam sektor ini terdapat berjuta-juta perusahaan-perusahaan ukuran menengah dan kecil. Mereka bergerak di bidang pertanian atau di bidang kerajinan atau di bidang usaha eceran.

Struktur organisasi mereka bersifat atomistis atau berukuran sangat kecil. Banyak di antara satuan-satuan ini telah menggabungkan kekuatannya di dalam koperasi-koperasi tetapi keba-

nyakan dari mereka bergerak di bidang-bidang yang bersangkutan dengan sektor modern. Jika di jaman kolonial mereka dikenal sebagai pedagang perantara maka kini hubungan antara sektor-sektor modern dan tradisional di Asia Tenggara telah menjadi agak lebih baik. Di beberapa bagian Asia Tenggara sistem perdagangan perantara ini masih berlaku sebagai warisan dari jaman kolonial dan sangat merugikan sektor tradisional. Tetapi sebagaimana halnya di Indonesia pemerintah telah mulai menunjang sektor tradisional ini dengan pemberian kredit dan bimbingan.

### 3. Perusahaan-perusahaan Negara

Perusahaan-perusahaan negara memainkan peranan yang dominan di sektor-sektor usaha, industri, perbankan, asuransi dan pengangkutan di negara-negara seperti Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, Birma dan India.

Jika dahulu sektor perbankan di Malaysia dipegang swasta maka sekarang nampak partisipasi pemerintah dalam banyak bank swasta. Di Indonesia bank-bank pemerintah menguasai lebih dari 80% seluruh volume kredit yang disalurkan kepada kaum usahawan. Di Singapura The Development Bank of Singapore yang dimiliki oleh pemerintah negara itu kini telah menjadi salah satu bank terbesar di sana. Dengan demikian maka jelaslah perusahaan-perusahaan milik negara di kawasan ASEAN kini telah menjadi suatu faktor yang penting dalam dunia usaha, industri dan perbankan.

Di kawasan ASEAN di mana kelompok-kelompok wira-swastanya belum menampakkan sesuatu kesadaran akan tugas-tugasnya demi kepentingan nasional pemerintah-pemerintah telah merasa perlu melakukan campur tangan seperti halnya di Singapura. Namun demikian sektor swasta tidak dibatasi dalam kebebasan bergerak. Dengan demikian maka perusahaan-perusahaan seperti DBS, OCBC, OUB dan lain-lainnya masih memainkan peranan yang penting dalam pengembangan sektor swasta. Nampaknya di Thailand sedang terjadi perubahan-perubahan di mana pemerintah sedang mencari jalan dan upaya



agar perusahaan-perusahaan yang berorientasi pada kepentingan keluarga dan kelompok-kelompok perorangan dapat diubah menjadi perusahaan milik umum. Di negara itu agaknya sektor-sektor pemerintah dan swasta masih saling berhadap-hadapan.

## VII. PENGARUH DUNIA INTERNASIONAL ATAS ASIA TENGGARA DARI SEGI ORGANISASI

Kita mengetahui di dalam dunia di mana negara-negara kian menjadi tergantung satu pada yang lainnya pengaruh negara-negara industri akan tercermin dan nampak dalam banyak bentuk dan di banyak bidang kegiatan baik ekonomi, sosial maupun budaya. Dari segi dunia usaha, industri dan perbankan misalnya maka nampak pengaruh dari organisasi-organisasi yang bergerak di Asia Tenggara atas banyak kegiatan usaha dan bidang kehidupan di kawasan ini.

### 1. Keadaan Beberapa Negara Industri

Perekonomian Jepang masih berorientasi pada produksi dan ekspor tetapi negara ini pun sekarang sedang berada dalam suatu proses menyiapkan diri untuk memasuki taraf industri tersier dan pembentukan masyarakat pengetahuan. Metode-metode management-nya akan berubah sehingga menjadi serupa dengan yang kini sudah berlaku di negara-negara industri lainnya. Negara-negara Barat seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat kini sudah mempunyai suatu perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan. Di negara-negara ini jumlah pekerja yang menghasilkan jasa-jasa jauh lebih besar daripada pekerja yang menghasilkan barang-barang. Cara-cara, metode-metode dan perilaku management sedang mengalami suatu proses perubahan yang mendasar. Ini pun akan terjadi di Jepang. Hal ini merupakan suatu kenyataan yang kini sedang kita hadapi.

### 2. Beberapa Pengaruh

Kegiatan-kegiatan usaha dan lainnya dari negara-negara industri sudah menyusupi sektor modern negara-negara Asia Tenggara. Kegiatan-kegiatan itu dilakukan dalam berbagai ben-

tuk yakni penanaman modal langsung, perusahaan patungan, hubungan-hubungan dagang, kredit, jasa-jasa konsultan dan management oleh manager-manager dari industri jasa, masyarakat pengetahuan dan sektor produksi. Ringkasnya segala macam pengaruh hadir di Asia Tenggara dan saling bersaing. Bank-bank nasional terutama bank-bank milik negara merasakan perlunya mereka meningkatkan kemampuan dan kesanggupan dan juga efisiensi mereka dalam usaha menyaingi bank-bank internasional yang bergerak di Asia Tenggara. Perusahaan-perusahaan industri nasional perlu meningkatkan mutu hasil-hasil produksi mereka dan memberikan pelayanan yang jauh lebih baik jika mereka ingin mempertahankan diri. Di bidang periklanan peningkatan usaha-usaha promosi kadang-kadang telah melanggar dan mencemarkan nilai-nilai budaya nasional. Manager-manager nasional pada umumnya lebih mementingkan gaji yang tinggi daripada hal-hal lainnya. Mobilitas tenaga kerja dan peralihan tenaga kerja dari satu pekerjaan ke pekerjaan yang lainnya mencemaskan baik pemerintah maupun perusahaan-perusahaan nasional di Singapura sehingga telah diambil tindakan-tindakan untuk mengurangi kecenderungan ini. Gejala ini dikatakan merupakan suatu sikap tidak setia kepada kelompok atau keluarga.

Dilihat dari segi para konsumen dewasa ini perusahaan-perusahaan tersebut menyediakan barang-barang dan jasa-jasa dalam jumlah macam yang besar dan yang ternyata cukup bermanfaat bagi pembeli.

Dominasi perusahaan-perusahaan patungan milik perusahaan-perusahaan multinasional Jepang dan Barat di berbagai bidang usaha telah menyebabkan timbulnya tekanan-tekanan terhadap pemerintah. Kekuasaan perusahaan-perusahaan multinasional ini dipasaran nasional sangat terasa. Perusahaan-perusahaan raksasa ini acap kali telah mematikan kegiatan-kegiatan perusahaan-perusahaan nasional sehingga timbullah ketegangan-ketegangan.

## VIII. LINGKUNGAN PENDIDIKAN MANAGEMENT

Setelah mempelajari kecenderungan-kecenderungan dan tingkat pertumbuhan masyarakat Barat yang sudah mencapai proses peralihan dari perekonomian produksi menjadi perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan di satu pihak dan tingkat pertumbuhan organisasi-organisasi di Asia Tenggara yang masih berwatak khusus dan kurang mempunyai kesadaran fungsional (belum berkembang sepenuhnya dan belum bekerja atas dasar 'zakelijk') serta kurang melihat suatu cakrawala usaha yang humanistik di lain pihak, kita melihat adanya sedikit wiraswasta yang berpandangan luas dan memiliki kemampuan-kemampuan organisasi seperti yang diperlihatkan oleh kelompok-kelompok wiraswasta di Jepang, Korea Selatan, Singapura, Taiwan, Brazilia dan Meksiko.

Menurut model Gerschenkom negara-negara berkembang dapat mengimpor faktor-faktor produksi seperti modal dan teknologi dari negara-negara industri tetapi jika faktor-faktor produksi yang diimpor itu bilamana tidak dikembangkan oleh kelompok wiraswasta yang berkemampuan khusus maka dikuatirkan sektor asing akan mendominasi sektor-sektor usaha, produksi dan keuangan nasional.

Demikianlah pandangan kami tentang lingkungan pendidikan management. Sebelum kami melanjutkan pembahasan tentang masalah ini kami ingin menyarankan suatu sistem pendidikan management yang ideal dan meninjau sampai di mana kita dapat mendekati model itu di dalam analisa kualitatif kita.

## IX. SUATU SISTEM PENDIDIKAN MANAGEMENT YANG IDEAL

Suatu sistem pendidikan management adalah suatu pola pendidikan yang menciptakan orang-orang yang memiliki berbagai macam kemampuan yang membuat mereka sanggup mengatasi dan menghadapi semua tahap organisasi dan pengembangan kegiatan. Kemampuan-kemampuan yang harus dikembangkan itu ialah:



### 1. Kemampuan Kewiraswastaan

Orang-orang yang berpandangan luas dan mempunyai kemampuan-kemampuan organisatoris yang diperlukan dalam mengembangkan kelompok wiraswasta yang akan memainkan peranan vital dalam usaha mengembangkan dunia usaha dengan tujuan memberikan tempat dan suatu cakrawala baru kepada para manager. Tanpa kelompok wiraswasta yang berorientasi pada kepentingan nasional, yang sadar akan tugas-tugasnya demi kepentingan bangsa dan yang mampu melihat dunia usaha dalam perspektif nasional maka kemungkinan mengembangkan manager-manager akan sangat terbatas.

### 2. Kemampuan Intelektual

Orang-orang yang mempunyai dasar pengetahuan yang kuat tentang ilmu pengetahuan dan teknologi yang memungkinkan mereka menemukan cara-cara pemecahan persoalan dan metode-metode baru.<sup>1</sup>

### 3. Kemampuan Sosiologis

Ini diperlukan untuk mengidentifikasikan masalah-masalah sosial dan memperoleh bimbingan dalam hal melaksanakan dan menghadapi perubahan-perubahan sosial.

### 4. Kemampuan Budaya

Memiliki pengetahuan tentang kebudayaan tempat di mana mereka bergerak atau ditugaskan termasuk pengetahuan tentang kebudayaan nasional dan daerah.

### 5. Kemampuan Keuangan

Memiliki pengetahuan tentang segi-segi teknik sistem-sistem moneter nasional, internasional dan regional termasuk sarana-

<sup>1</sup> R. Bolt, "Organizations that Serve Several Values", *Management of Change and Conflict*, John M. Thomas and Warrant G. Bennis (Editors), Penguin, 1972

sarana keuangan yang efektif. Di samping itu juga pengetahuan tentang cara menciptakan sarana-sarana keuangan baru dalam dunia keuangan.

## **6. Kemampuan Managerial**

## **7. Kemampuan Politik**

Pengetahuan tentang sistem politik dan struktur kekuasaan di samping suatu penghayatan yang mendalam tentang hal-hal tersebut.

# **X. PENDIDIKAN MANAGEMENT/ADMINISTRASI USAHA**

Patut dikemukakan di sini bahwa penulis analisa ini semenjak delapan tahun belakangan ini tidak pernah lagi berkecimpung dalam pendidikan management pada tingkat universitas atau dalam seminar-seminar dan program-program pengembangan management. Karena itu maka kepada mereka yang dewasa ini langsung bergerak di bidang pendidikan ini diminta untuk memberikan tambahan, koreksi ataupun penyempurnaan atas analisa kami ini.

## **1. Sekilas Pandangan ke Belakang**

Segi-segi management dari mata pelajaran ekonomi perusahaan diajarkan di universitas-universitas setelah terbentuknya fakultas-fakultas ekonomi pada berbagai universitas. Dapatlah dikatakan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia merupakan perintis dalam hal ini. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia-lah yang pertama-tama mendirikan Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan juga Program Penyuluhan dalam rangka pelayanan kepada dunia usaha umum.

Pada awalnya — kalau tidak salah dalam periode 1950 — 1958 — pelajaran ekonomi perusahaan merupakan pencerminan dari apa yang waktu itu diajarkan pada universitas-universitas Rotterdam, Amsterdam atau Tilburg. Pengajar-pegajar ekonomi perusahaan adalah juga mereka yang memperoleh pendidikan-

nya di negeri Belanda. Demikian pula buku-buku pelajaran yang dipakai waktu itu semuanya buku-buku pelajaran Belanda (di samping beberapa dalam bahasa Inggris) termasuk buku-buku tentang akuntansi dan ilmu memegang buku. Dewasa ini sistem yang berlaku mungkin sekali agak membingungkan karena nyatanya ada ahli memegang buku yang telah terlatih menurut sistem Belanda dan ada pula akuntan yang telah memperoleh ilmunya dari buku-buku pelajaran Amerika.

Ketika hubungan-hubungan diplomatik antara Indonesia dan Belanda terputus, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia berafiliasi dengan The University of California. Pada waktu inilah bermula peralihan dari ekonomi perusahaan gaya Rotterdam/Amsterdam ke ilmu ketataniagaan (ekonomi perusahaan/business administration) gaya USA. Dalam rangka afiliasi ini mahaguru-mahaguru Amerika diimpor ke Indonesia tidak saja dari University of California tetapi juga dari universitas-universitas Amerika lainnya.

Ketika universitas-universitas Amerika mengirimkan mahaguru-mahaguru Amerika ke Indonesia, Universitas Indonesia dan juga Universitas Gadjah Mada (yang berafiliasi dengan University of Wisconsin) mengirimkan tenaga-tenaga guru pula ke berbagai universitas di Amerika Serikat untuk mempelajari ilmu administrasi usaha dan ekonomi umum. Lembaga-lembaga perguruan tinggi Indonesia lainnya pun mengadakan program-program management usaha dengan lembaga-lembaga di Amerika Serikat.<sup>1</sup>

Dalam tahun-tahun berikutnya Fakultas-fakultas Ekonomi dari Universitas-universitas Pajajaran, Hasanuddin, Airlangga, Nommensen dan lain-lainnya juga mulai mengembangkan pendidikan management usaha. Pada saat ini pendidikan management usaha tersebar di seluruh Indonesia.

---

1 Lihat Panglaykim J., "Development of Education in Indonesia: Economic and Business Education", *The Developing Economies*, Juni 1965



## 2. Pendidikan Management Formal dan Informal

Pendidikan management diberikan oleh universitas-universitas dan gelar-gelar kesarjanaan diberikan kepada mereka yang lulus dari ujian-ujian akhir. Tetapi sekarang ada pula lembaga-lembaga pemerintah dan swasta yang menyelenggarakan program-program management dan memberikan gelar-gelar ataupun ijazah-ijazah. Pada tingkat informal lembaga-lembaga management beberapa fakultas ekonomi universitas-universitas pemerintah maupun swasta menyelenggarakan kursus-kursus fungsional termasuk program-program pengembangan management yang mengeluarkan ijazah-ijazah kepada mereka yang menyelesaikannya dengan berhasil.

Buku-buku pelajaran yang digunakan dalam kursus-kursus management ini adalah buku-buku pelajaran hasil karya penulis-penulis asing. Dalam halnya administrasi usaha — pemasaran, management, akuntansi, management keuangan, management produksi, kebijaksanaan-kebijaksanaan usaha dan sebagainya — buku-buku yang dipakai adalah buku-buku pelajaran Amerika. Ini dapat dimengerti tidak saja karena kebanyakan dari buku-buku pelajaran itu diterbitkan di Amerika Serikat tetapi juga karena administrasi usaha (business administration) merupakan suatu penemuan orang Amerika. Beribu-ribu guru di universitas-universitas Amerika memakai buku-buku pelajaran yang sudah mereka ketahui. Memang benar di Indonesia buku-buku tersebut sudah mengalami penyesuaian-penyesuaian misalnya dengan mengadakan studi-studi kasus. Tetapi bahan bacaan yang pokok adalah bahan yang ditulis untuk suatu masyarakat usahawan yang telah mencapai taraf perekonomian produksi, perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan.

Buku-buku pelajaran yang diterbitkan dalam bahasa Indonesia kebanyakan merupakan terjemahan dari buku-buku pelajaran Amerika. Tetapi ada beberapa buku pelajaran yang berasal dari negeri Belanda misalnya buku-buku pelajaran tentang memegang buku. Ini merupakan suatu kenyataan yang tak dapat dibantah walaupun ada buku-buku pelajaran yang telah dise-

suaikan dengan kondisi-kondisi yang berlaku di Indonesia namun — kalau tidak salah — kebanyakan buku pelajaran yang dipakai adalah hasil karya orang-orang yang hidup di dalam lingkungan-lingkungan yang berbeda sekali dari keadaan-keadaan di Asia Tenggara khususnya keadaan yang berlaku di bidang administrasi usaha.

### **3. Mana yang Harus Didahulukan: Kemampuan Kewiraswastaan atau Kemampuan Management**

Kami berpendapat kemampuan kewiraswastaan harus dikembangkan terlebih dahulu karena secara teknis kemampuan management sampai tingkat tertentu dapat dipelajari di lembaga-lembaga perguruan tinggi. Ada sementara orang yang berpendapat bahwa kedua-duanya harus dikembangkan bersama-sama. Ini mungkin benar tetapi jika kita meninjau masalahnya menurut suatu skala prioritas maka agaknya yang perlu terlebih dahulu diatasi adalah kekurangan wiraswasta-wiraswasta yang berpandangan luas, memiliki kemampuan-kemampuan organisatoris dan kesadaran akan tugas-tugas mereka demi kepentingan bangsa. Dengan kata lain kita harus mengembangkan kemampuan kewiraswastaan terlebih dahulu karena wiraswasta-wiraswasta semacam inilah yang akan mampu menciptakan satuan-satuan usaha, industri dan perbankan. Baru kemudianlah kemampuan management dapat dikembangkan. Dengan kata lain pula karena menciptakan hal-hal yang baru dan bermanfaat hanya dapat dilakukan oleh kelompok wiraswasta yang berpandangan luas, maka tugas kelompok manager adalah melanjutkan apa yang sudah diciptakan oleh kelompok wiraswasta tadi.

Setelah kita membahas pentingnya penciptaan kelompok wiraswasta yang berpandangan luas, yang mempunyai kemampuan-kemampuan organisatoris dan kesadaran akan tugas-tugasnya demi kepentingan bangsa maka baiklah kita sekarang meneliti suatu sistem pendidikan management yang ideal.

#### 4. Lembaga-lembaga Pendidikan dan Pengembangan Kemampuan-kemampuan

Kami sarankan agar pendidikan ekonomi perusahaan/ketaniagaan dijadikan sarana mengembangkan kemampuan-kemampuan berikut ini: kemampuan-kemampuan kewiraswastan, intelektual, sosiologis, budaya, keuangan, managerial dan politik. Ini bukan merupakan suatu tugas yang mudah bagi lembaga-lembaga pendidikan yang ada terutama dalam hal mempersiapkan kurikulum dan pengembangan tenaga pelaksana.

Marilah kita kaji apa yang telah dilakukan selama ini dalam hal pengembangan ketujuh macam kemampuan tersebut di atas. Dalam arti kata teknis lembaga-lembaga pendidikan yang ada (universitas-universitas, akademi-akademi dan sebagainya) sebenarnya sudah mempunyai kurikulum-kurikulum yang dapat mengembangkan kemampuan managerial. Para lulusan universitas-universitas yang terkenal pada umumnya cukup dibekali dengan pengetahuan tentang hal-hal seperti teori pemasaran, management akuntansi, management produksi dan management keuangan. Kami kira para alumni tersebut sudah cukup terdidik dalam mata-mata pelajaran fungsional ini walaupun apa yang mereka telah pelajari itu masih harus mereka terapkan dalam praktek.

Sebagaimana telah disebutkan terlebih dahulu beberapa di antara mata pelajaran yang diajarkan itu diambil dari buku-buku pelajaran yang telah ditulis berdasarkan pengetahuan atau pengalaman suatu masyarakat usahawan yang telah atau hampir mencapai tingkat perekonomian jasa dan masyarakat pengetahuan. Dengan demikian maka sebagian dari para alumni perguruan-perguruan tinggi tersebut sudah memiliki pengetahuan teoretis yang diperlukan jika mereka memasuki pekerjaan di berbagai cabang sektor modern. Perusahaan sektor modern yang dapat menggunakan jasa-jasa tamatan perguruan-perguruan tinggi tersebut mungkin sekali adalah perusahaan-perusahaan milik negara, perusahaan-perusahaan asing (perusahaan-perusahaan yang 100% milik asing atau perusahaan-perusahaan patungan)



dan perusahaan-perusahaan nasional. Dengan demikian maka kebanyakan para lulusan perguruan-perguruan tinggi tersebut pada umumnya akan mencari pekerjaan dan biasanya tidak akan menciptakan kegiatan-kegiatan yang dapat menambah lapangan kerja.

Yang hendak kami utarakan di sini bukanlah bahwa lembaga-lembaga yang mengajarkan ekonomi perusahaan-ketataniagaan itu telah gagal dalam usaha-usaha mereka mengembangkan kemampuan managerial. Sama sekali tidak. maksud kami hanyalah mempertanyakan apakah kini bukan sudah tiba waktunya melakukan suatu reorientasi guna mencari suatu sistem pendidikan ekonomi perusahaan/ketataniagaan yang lebih efektif dalam rangka usaha menciptakan suatu kelompok wiraswasta yang memiliki kemampuan-kemampuan yang disebutkan di atas. Agar yang kami sarankan dapat benar-benar memungkinkan peminat-peminat ekonomi perusahaan/ketataniagaan mengembangkan ketujuh kemampuan tersebut di atas maka tujuan, kurikulum, tenaga pelaksana, sistem pendidikan dan buku-buku pelajaran yang selama ini dipakai harus diubah.

##### **5. Mencegah Pengembangan Pengusaha yang Berotak Cemerlang Tetapi Berhati Kerdil**

Perlu kami jelaskan di sini bahwa metode dan bentuk sistem pendidikan ekonomi perusahaan/ketataniagaan yang kami sarankan dapat disesuaikan sedemikian rupa sehingga di dalamnya juga terkandung unsur-unsur terbaik kebudayaan nasional kita. Karena itulah maka telah kami sarankan agar mahasiswa universitas harus pula mengembangkan suatu kemampuan budaya.

Pendidikan management sering telah menghasilkan manager-manager yang mengira mereka itu berhak menempati kedudukan-kedudukan pimpinan. Kecenderungan ini dalam kenyataannya hanya merugikan para manager itu sendiri karena di dalam hidup ini kita senantiasa harus berpegang pada falsafah yang mengajarkan lebih baik memberi daripada menerima. Kita harus menciptakan kegiatan-kegiatan baru untuk memperluas

cakrawala kita. Dengan terus meningkatnya jumlah lulusan universitas yang mencari pekerjaan kesadaran ini menjadi semakin tipis. Namun perkembangan ini mungkin ada hikmahnya yakni mungkin karena itu beberapa di antara para lulusan itu justru akan merasa terdorong untuk menjalankan suatu usaha atas kekuatan sendiri. Kemampuan menjalankan suatu usaha atas kekuatan sendiri ini merupakan salah satu ciri-ciri kebudayaan kita yang telah mulai hilang setelah kita mengadakan pendidikan management. Kita telah kehilangan semangat mencipta dan memasuki cakrawala-cakrawala baru kita dan ini merupakan pertanda sesuatu bangsa yang lemah.

Suatu aspek kebudayaan kita adalah keserasian dan keseimbangan. Pendidikan management mengajarkan kepada kita untuk membuat keputusan-keputusan. Ini benar tetapi jika kita hendak menerapkannya di masyarakat Indonesia maka kita harus memperhitungkan pula aspek keserasian dan keseimbangan ini yang berarti kita harus pandai-pandai memiliki waktu yang tepat.

Selanjutnya ada suatu kepercayaan di kalangan kebanyakan rakyat di Jawa management itu harus dapat dilakukan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan kondisi-kondisi yang berlaku pada sesuatu tempat atau waktu tertentu. Kebudayaan nasional agaknya hingga sekarang tidak termasuk dalam kurikulum pendidikan management kita.

Karenanya hendaknya kita tidak menciptakan suatu situasi di mana kita hanya akan mencetak manusia-manusia yang berotak cemerlang tetapi berhati kerdil atau sebaliknya.

## XI. PEMBENTUKAN SUATU SEKOLAH TINGGI BISNIS NASIONAL (NATIONAL GRADUATE BUSINESS SCHOOL)

Kami menyadari mengubah suatu sistem pendidikan ekonomi perusahaan/ketataniagaan yang telah dipakai bertahun-tahun lamanya bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Banyak masa-

lah yang tersangkut yakni masalah tenaga pelaksana, tenaga pengajar dan peraturan-peraturan.

Karenanya kami berpendapat kini sudah tiba waktunya mendirikan suatu Sekolah Bisnis Nasional pada tingkat tinggi. Yang dapat kita masukkan ke sekolah ini ialah mereka yang telah lulus dari lembaga-lembaga perguruan tinggi dan telah menjadi akuntan, ahli ekonomi, insinyur, ilmiawan atau ahli hukum. Kita harus mengelompokkan mereka di bawah suatu kelompok yang berorientasi interdisipliner sehingga kita dapat menarik putra-putra terbaik dari masyarakat kita dalam rangka usaha menciptakan dan mengembangkan suatu sumber yang selalu akan ada yaitu tenaga kerja. Mereka akan dapat menjadi ahli-ahli dalam teknik-teknik kepengusahaan dan berkembang menjadi suatu kelompok wiraswasta yang memiliki kesadaran akan tugas-tugasnya demi kepentingan bangsa, berpandangan luas dan berkemampuan organisatoris.

Pengembangan sumber ini sungguh pun baru pada taraf potensial akan mengangkat perkembangan perekonomian nasional dan dunia usaha nasional ke suatu tingkat di mana kita tidak perlu lagi khawatir akan habisnya sumber-sumber alam kita karena kita sudah mempunyai suatu kelompok wiraswasta yang berkali-kali tinggi dan lembaga-lembaga yang bekerja secara efektif.

Pada kesempatan ini kami tidak akan membicarakan masalah pembentukan sebuah Sekolah Tinggi Bisnis Nasional secara lebih terperinci karena sebaiknya soal ini diserahkan kepada mereka yang berwenang di universitas-universitas untuk dibicarakan lebih lanjut dengan sektor swasta serta pemerintah. Menurut hemat kami Sekolah Tinggi Bisnis Nasional itu hendaknya bersifat unik dan diatur secara khusus sehingga ia tidak merupakan suatu tiruan dari sekolah-sekolah semacam itu yang sudah ada di negara-negara lain. Sekolah-sekolah Tinggi Bisnis yang ada di kawasan ASEAN mungkin merupakan jiplakan dari Harvard, Stanford, London atau Rotterdam. Tujuan kita adalah mengembangkan ketujuh macam kemampuan yang disebutkan



di atas makanya Sekolah Tinggi Bisnis Nasional di Indonesia hendaknya merupakan suatu gagasan atau ciptaan baru yang khas Indonesia.

## XII. MASALAH STRATEGI DAN KEBIJAKSANAAN-KEBIJAKSANAAN USAHA

Salah satu mata pelajaran wajib yang harus diajarkan adalah Strategi dan Kebijakan-kebijaksanaan Bisnis karena selama ini belum pernah ada suatu kurikulum perguruan tinggi yang mencakup masalah-masalah ini dengan nama demikian. Tetapi isi dan arah mata pelajaran ini hendaknya dibuat sedemikian rupa sehingga ketujuh kemampuan yang hendak dikembangkan itu tidak saling bertentangan tetapi saling mendukung. Pengembangan mata pelajaran ini yang sebaiknya mencakup pengembangan ketujuh kemampuan itu karenanya tidaklah dapat diajarkan oleh seorang pengajar saja. Mata pelajaran ini agaknya harus diajarkan oleh suatu tim pengajar yang menguasai teori dan praktek ketujuh kemampuan tersebut. Menurut hemat kami cara pemberian mata pelajaran ini tidak perlu terlalu berorientasi mikro tetapi lebih banyak harus dipandang sebagai suatu strategi semata-mata sehingga atas dasar strategi itu dapatlah dirumuskan suatu kebijaksanaan. Ruang lingkup mata pelajaran ini harus luas dan harus dapat membantu menciptakan suatu tipe wiraswasta yang memiliki kesadaran akan tugas-tugasnya demi kepentingan bangsa. Pembentukan kelompok wiraswasta yang demikian ini adalah suatu syarat mutlak jika kita sebagai bangsa ingin mencapai suatu tingkat perkembangan yang dihormati oleh dunia nasional, regional dan internasional. Sejumlah negara lain telah mempunyai kelompok-kelompok wiraswasta semacam ini. Kita dapat mengembangkan kelompok wiraswasta yang demikian pula karena kita cukup mempunyai potensi untuk itu tetapi yang kita perlukan sekarang adalah suatu usaha peningkatan yaitu meningkatkan taraf penja-jakan menjadi taraf kewiraswastaan atau dengan kata lain, kita harus mengusahakan sumber-sumber daya yang terpendam dan menggerakkannya, menjadikannya potensial dan efektif.

# **PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN SEKTOR INDUSTRI DALAM HUBUNGANNYA DENGAN SASARAN MAKRO REPELITA III**

**R.B. SUHARTONO**

## **PENDAHULUAN**

Dalam Pidato Kenegaraan Presiden di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 16 Agustus 1978, telah dinyatakan bahwa laju pertumbuhan ekonomi secara riil dalam Repelita III diperkirakan akan mencapai 6,5 prosen rata-rata tiap tahunnya dan untuk industri di sekitar 11 prosen. Melihat pengalaman masa lalu dan prospek yang akan datang, sasaran-sasaran tersebut kelihatannya dapat dicapai. Bahkan untuk sektor industri ada kemungkinan dapat dilampaui, mengingat potensi-potensi yang ada pada saat ini.

Dengan dikaitkannya pola industri dengan Krida Pertama Kabinet Pembangunan III, kemungkinan masih terbuka lebar untuk memperluas bidang aktivitas sektor industri melalui perluasan produksi yang memenuhi kebutuhan rakyat banyak. Pertumbuhan tidak hanya dapat dicapai melalui perluasan bidang, tetapi juga dengan memperdalam struktur industri, yakni dengan jalan memperbesar bagian-bagian dari kebutuhan sektor industri yang dapat diproduksi sendiri di dalam negeri. Dalam hubungan ini dapat dicatat bahwa hasil industri hanya dapat mencapai, dan dengan demikian memenuhi kebutuhan rakyat banyak, kalau harganya sesuai dengan tingkat daya beli rakyat banyak. Di lain pihak, dalam bidang tertentu sifat proses produksi sedemikian

rupa hingga harga hanya dapat ditekan kalau volume produksi tinggi. Dengan kata lain, pasaran luas memerlukan harga penjualan rendah, harga penjualan rendah memerlukan biaya produksi rendah, biaya produksi rendah memerlukan volume produksi tinggi, dan volume produksi tinggi membutuhkan pasaran luas.

Dapat disimpulkan bahwa dalam membimbing dan membina sektor industri, perlu adanya usaha yang tujuannya adalah menjamin adanya perluasan pasar dengan memperluas bidang dan memperdalam struktur industri serta memperbesar daya beli rakyat banyak. Ruang lingkup perluasan pasar tidak hanya terbatas di dalam negeri, tetapi juga dapat menjangkau luar negeri. Bagaimana pun, syarat mutlak keduanya agar mencapai tingkat maksimal adalah cukup rendahnya biaya produksi sehingga dapat bersaing dengan hasil produksi negara-negara lain. Jadi yang menjadi masalah utama adalah bagaimana caranya menjamin dicapainya tahap-tahap penurunan biaya produksi. Masalah ini rumit, dan implikasi penyelesaiannya luas, sehingga tidak dapat ditangani oleh satu departemen saja. Penanggulangannya memerlukan kerjasama antar departemen, misalnya di antara departemen-departemen Perindustrian, Perdagangan, Keuangan, Listrik dan Energi, Pengangkutan.

Sebagai catatan terakhir dapat dikemukakan bahwa dalam rangka kerjasama ASEAN daya saing Indonesia di bidang ekonomi agak lemah. Strategi perindustrian yang ditujukan pada penurunan biaya produksi tidak hanya akan memperkuat perekonomian nasional, tetapi juga lebih memantapkan partisipasi Indonesia dalam kerjasama ekonomi ASEAN.

## 1. PERTUMBUHAN SEKTOR INDUSTRI

Dalam Repelita I laju pertumbuhan ekonomi mencapai 8% sedangkan sektor industri lebih dari 9%. Sesudahnya, pada tiga tahun pertama Repelita II (1974-1976), laju pertumbuhan ekonomi menurun menjadi 6,6% yang antara lain disebabkan oleh gejolak perkembangan ekonomi internasional. Walaupun sek-



tor-sektor yang menentukan produksi nasional pada umumnya juga menunjukkan laju pertumbuhan yang menurun, di sektor industri laju pertumbuhannya secara rata-rata justru naik dan mencapai sekitar 12%.

Pada waktu 6 tahun terakhir ini (1971-1976), pertumbuhan industri pesat dan laju pertumbuhannya rata-rata 15% setahun. Penggunaan tenaga kerja di sektor industri naik dengan 7,6% setahun, dan sektor industri menyerap hampir 20% dari seluruh tenaga kerja baru. Walaupun laju pertumbuhannya pesat, dan peranannya penting dalam menyediakan kesempatan kerja baru, namun hasil industri di dalam tahun 1976 masih hanya merupakan sekitar 12% dari pendapatan nasional dan mempergunakan kurang dari 10% tenaga kerja. Angka-angka ini, yang menunjukkan peranan industri dalam pembentukan pendapatan nasional dan penyediaan lapangan kerja, secara relatif rendah dibandingkan dengan angka-angka di negara-negara ASEAN lainnya.

Investasi di sektor industri, yang disetujui BKPM, terus menaik hingga tahun 1973 dan kemudian menurun. Di tahun 1977 terlihat adanya kenaikan lagi walaupun masih lebih rendah dibandingkan dengan tingkat puncak untuk tahun 1973. Berdasarkan data yang ada cukup dapat diragukan bahwa secara riil jumlah investasi ini dalam Repelita III tiap tahunnya dapat melebihi jumlah yang tercapai di tahun 1973. Karena kelesuan investasi ini antara lain disebabkan oleh terbatasnya pasaran, kurang tentunya iklim investasi, kelambatan pemberian ijin, dan adanya hambatan yang dihadapi pengusaha, kebijaksanaan yang tepat dapat mengubah situasi dan merangsang penanaman modal baru.

Bagaimanapun juga, walaupun keadaannya tetap seperti yang terbayang sekarang, tidak meningkatnya investasi secara riil (yang melalui BKPM) bukan berarti akan mengakibatkan turunnya laju pertumbuhan sektor industri. Ini disebabkan karena dua faktor utama. Pertama, di waktu yang lalu pada umumnya pertumbuhan industri lebih disebabkan oleh penambahan sarana produksi, bukan oleh peningkatan produktivitas.

Di beberapa cabang industri laju pertumbuhan kapasitas produksi lebih cepat dari laju pertumbuhan hasil produksi. Dengan demikian pendayagunaan kapasitas produksi belum maksimal (misalnya produksi besi beton baru merupakan sepertiga kapasitas, tekstil setengah sampai dua pertiga kapasitas, dan sebagainya). Dalam hal ini produksi dapat diperbesar tanpa menaikkan investasi modal tetap, tetapi cukup melalui peningkatan produktivitas. Faktor kedua adalah kenyataan bahwa beberapa investasi yang disetujui sekarang ini realisasinya efektif baru akan menambah sarana produksi pada masa Repelita III.

Dengan adanya perbaikan keadaan pasaran, penggunaan kapasitas produksi yang ada dapat lebih ditingkatkan sedangkan yang baru juga dapat digunakan secara efisien. Berdasarkan data investasi yang ada sukar dipastikan apakah laju pertumbuhan industri enam tahun terakhir ini dapat dicapai lagi, dan sementara ini sasaran laju pertumbuhan sebesar 11% lebih realistis untuk dipakai sebagai patokan.

## 2. STRUKTUR INDUSTRI

Berdasarkan sensus industri BPS tahun 1973, struktur industri didominasi oleh produksi barang konsumsi ringan yang memproses hasil-hasil pertanian dan kehutanan. Pola investasi tahun-tahun 1968 — 1976 disertai oleh laju pertumbuhan yang lebih cepat dari industri berat (14,6% setahun) dibandingkan dengan industri ringan (11,2% setahun). Bagian dari industri berat meningkat dari 48% di tahun 1968 ke 53% di tahun 1975 sedangkan industri ringan menurun dari 52% ke 47%.

Dalam tabel input-output yang disusun BPS untuk tahun 1971 kelihatan bahwa perbandingan antara upah terhadap nilai tambah di beberapa cabang industri tinggi, sehingga cabang-cabang ini dapat diberi perhatian dalam rangka usaha pemerataan pendapatan dan perluasan kesempatan kerja. Angka-angka perbandingan ini mencapai 40-50% di cabang-cabang industri mesin (listrik dan bukan listrik), pupuk, hasil tambang bukan mineral, dan kayu serta hasil-hasil kayu; antara 30-40% untuk

besi baja, tekstil (termasuk spinning) dan kulit, prefabricated barang logam, produksi dan reparasi alat transpor, dan kertas; dan di bawah 20% untuk lainnya.

Dari tabel tersebut dua hal penting juga dapat disimpulkan, yakni mengenai peranan impor dan kaitan ke belakang serta ke depan (backward and forward linkages) dari cabang-cabang industri. Dalam tiga cabang industri produksi dalam negeri hampir tidak berarti: untuk mesin impor di sekitar 19 kali lipat produksi dalam negeri, dan untuk pupuk serta besi dan baja di sekitar 6-7 kali. Di cabang-cabang tertentu peranan impor masih cukup penting dan mencapai antara 50-90% dari produksi dalam negeri, misalnya untuk processing makanan, spinning, kertas, kimia, semen dan prefabricated barang logam. Usaha giat dalam substitusi impor ternyata dalam praktek tidak hanya mengurangi ketergantungan terhadap impor, tetapi juga dapat menimbulkan kemampuan mengekspor (misalnya pupuk dan semen).

Kaitan ke belakang (backward linkages) menunjukkan sampai di mana satu cabang industri menggunakan sebagai bahan baku hasil industri-industri lain. Kaitan ke depan (forward linkages) menunjukkan sampai di mana hasil satu cabang industri dipergunakan oleh industri-industri lainnya. Dengan sendirinya makin tinggi tingkat kaitan satu cabang industri, makin besar pula efek pertumbuhan industri tadi terhadap pertumbuhan industri-industri lainnya. Menurut tabel input-output tadi, di tahun 1971 enam cabang industri mempunyai tingkat-tingkat kaitan yang tinggi: spinning, pupuk, pengilangan minyak, hasil-hasil karet, semen, serta besi dan baja. Di cabang-cabang industri lainnya tingkat-tingkat kaitannya rendah, termasuk industri mesin, kimia, kertas. Rendahnya tingkat-tingkat kaitan ini berbeda dengan pola yang umum dijumpai di negara-negara berkembang lainnya, disebabkan karena besarnya peranan impor di Indonesia.

Berdasarkan struktur industri sekarang, dan pengaruhnya terhadap perluasan lapangan kerja, penurunan ketergantungan pada impor (terutama dengan prospek neraca pembayaran yang



kurang menggembirakan) dan peninggian tingkat-tingkat kaitan ke belakang dan ke depan, kelihatannya cabang industri "engineering" yang menghasilkan barang-barang modal dan bahan-bahan baku perlu lebih dibina dan dikembangkan. Umumnya cabang industri ini cukup efisien pada skala produksi yang relatif kecil, dan dengan demikian dapat diarahkan ke proses produksi yang padat karya. Juga tingkat-tingkat kaitan cabang industri ini tinggi sehingga pertumbuhannya yang pesat akan menimbulkan akibat-akibat berantai yang besar dan dengan demikian lebih memperdalam struktur industri. Cabang industri ini peranannya vital untuk kelangsungan pertumbuhan sektor industri secara keseluruhan. Bahkan menurut perhitungan Bank Dunia (dokumen No. 1647-IND) cabang industri ini di waktu yang akan datang dapat merupakan bottleneck.

Di waktu yang lalu cabang industri engineering berkembang pesat, baik ditinjau dari segi pertumbuhan produksi maupun dari pertambahan penggunaan tenaga kerja. Tetapi pertumbuhannya tidak seimbang: sangat pesat dalam industri mobil dan elektronik; lamban dalam cabang-cabang lainnya (terutama produksi barang modal), dan kelihatan tanda-tanda bahwa produksi jauh di bawah kapasitas. Di samping faktor-faktor lainnya, terbatasnya pasaran sangat mempengaruhi kelambanan pertumbuhan produksi.

Pasaran utama barang modal seharusnya ditimbulkan oleh program-program pembangunan pemerintah. Tetapi karena sebagian besar program-program ini pembiayaannya berasal dari dana luar negeri, pasaran barang modal umumnya tertutup bagi produsen dalam negeri. Biasanya bantuan asing bilateral disertai syarat-syarat tertentu mengenai pengimporan barang-barang yang diperlukan dan dengan demikian produsen dalam negeri sama sekali tidak mendapat kesempatan (misalnya besi beton). Dalam hal bantuan multilateral dan proyek-proyek yang seluruhnya atau sebagian besar dibiayai dari sumber-sumber dalam negeri, produsen barang modal dalam negeri ditempatkan dalam keadaan yang tidak menguntungkan karena persaingan yang tidak wajar. Produksi barang modal dalam negeri masih tergan-

tung atas impor bahan baku dan ongkos produksinya mengandung pajak dan bea impor; di lain pihak barang modal yang diimpor bebas dari bea dan pajak. Di samping adanya sikap bahwa mutu barang impor lebih tinggi, harganya pun lebih murah, dan hal ini membatasi daya saing produsen dalam negeri.

### 3. SKALA USAHA INDUSTRI DAN PROSPEK PENANAMAN MODAL JANGKA PENDEK

Sensus industri tahun 1973 juga menunjukkan besarnya peranan industri kecil dalam menyediakan kesempatan kerja; cabang industri ini menyerap sekitar 70% tenaga kerja. Dipandang dari segi nilai tambah, sektor ini hanya menghasilkan di sekitar 22% (taksiran Bank Dunia) sampai 38% (taksiran Bank Pembangunan Asia) dari seluruh nilai tambah sektor industri. Dalam tahun-tahun 1973-1975 laju pertumbuhan sektor industri kecil (sekitar 5%) jauh lebih rendah dibandingkan dengan angka-angka laju pertumbuhan industri besar dan menengah (16,7%) dan keseluruhan sektor industri (14,3%). Dari peningkatan riil nilai tambah sektor industri sebesar Rp. 199 milyar (atas dasar harga tahun 1973), hanya sekitar 7% berasal dari industri kecil. Dengan demikian prosentase bagian yang dihasilkan sektor industri kecil makin menurun.

Walaupun demikian, karena pola investasi yang terbayang untuk masa dekat ini sangat padat modal, perluasan penggunaan tenaga kerja di sektor industri banyak bergantung pada sektor industri kecil. Menurut taksiran Bank Dunia, dalam tahun-tahun 1977-1979 jumlah penanaman modal rata-rata dapat mencapai US\$ 2,4 milyar tiap tahunnya; penanaman modal sektor industri kecil hanya 2% dari jumlah keseluruhan tersebut. Hubungan antara penanaman modal dan perluasan kesempatan kerja dalam jangka dekat dan menurut pola investasi sekarang dapat dilihat dari tabel berikut.

=====

PENANAMAN MODAL DAN PENAMBAHAN PENGGUNAAN TENAGA KERJA,  
1977---1979 (Angka rata-rata tahunan, dalam US\$)

-----

	Penanaman modal		Pertambahan penggunaan tenaga kerja		Penanaman modal per tenaga kerja
	Jumlah (jutaan US\$)	Pro-sen-tase	Jumlah (jutaan US\$)	Pro-sen-tase	
1. Skala besar	1.470	60,7	4.200	4,0	350.000
Petro kimia	570	23,5	380	0,4	1.500.000
Baja	270	11,2	900	0,9	300.000
Pupuk	270	11,2	950	0,9	280.000
Semen	190	7,8	775	0,7	240.000
Gula	160	6,6	1.200	1,1	133.000
Industrial estate	10	0,4	—	—	—
2. Proyek lain yang Disetujui BKPM	570	23,5	40.200	38,5	14.300
Kerajinan tangan dan lain-lain	180	7,4	17.800	—	10.300
Kimia	160	6,6	6.400	6,1	25.200
Tekstil	150	6,2	10.500	10,1	13.900
Logam dan mesin	80	3,3	5.500	5,3	14.800
3. Industri kecil	60	2,5	60.000	57,5	1.000
4. Penggantian modal	320	13,2	—	—	---
Jumlah	2.420	100,0	104.400	100,1	23.200

=====

Sumber: World Bank, *Problems and Prospects for Industrial Development in Indonesia* (Report No. 1647-IND, 25 May 1978)

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa dalam jangka 1977-1979 penambahan penggunaan tenaga kerja tiap tahunnya kurang dari separuh yang diharapkan Repelita II (sebesar 240 ribu). Dari investasi tahunan sebesar US\$ 2,4 milyar, lebih dari 60% sangat padat modal (dengan investasi per tenaga kerja sebesar US\$ 350 ribu) dan dengan demikian hanya dapat menam-



pung sekitar 4% dari keseluruhan penambahan penggunaan tenaga kerja sektor industri. Di lain pihak, walaupun penanaman modal industri kecil mungkin hanya merupakan kurang dari 3%, cabang industri ini dapat menampung penambahan penggunaan tenaga kerja yang lebih dari 57%.

Dapat dicatat bahwa walaupun penambahan penggunaan tenaga kerja pada industri skala besar dapat dilipatgandakan tiga kali, dan pada proyek-proyek lain yang disetujui BKPM dua kali, penambahan penggunaan tenaga kerja di sektor industri kurang dari 160 ribu, jauh di bawah harapan Repelita II. Jadi ditinjau dari segi perluasan kesempatan kerja, masalahnya bukan sekedar menambah penyerapan tenaga kerja pada industri besar dan proyek-proyek baru yang disetujui BKPM, tetapi lebih mendasar sifatnya.

Untuk menanggulangi masalah dasar ini diperlukan pembiayaan dan pengembangan industri kecil dan menengah yang sifatnya padat karya. Perluasan kesempatan kerja melalui pengembangan industri kecil dan menengah ini tidak hanya dapat dicapai melalui investasi baru tetapi juga dengan meningkatkan daya guna kapasitas produksi yang ada. Pengembangan ini memerlukan perluasan pasar; adanya tendensi kejenuhan pasar di beberapa cabang industri belum berarti bahwa kemungkinan perluasan pasar sudah tertutup. Kejenuhan terjadi menurut harga yang berlaku: kalau harganya sangat tinggi, pasaran dengan sendirinya diperkecil.

Dengan harga yang tinggi, di satu pihak rakyat yang ingin membeli belum tentu mempunyai daya beli yang cukup, dan di lain pihak rangsangan timbul untuk penyelundupan. Jadi perlu adanya usaha-usaha yang ditujukan ke arah penekanan biaya produksi, sedemikian rupa sehingga hasil produksi dalam negeri harganya dapat bersaing dengan hasil-hasil luar negeri. Dengan harga bersaing perluasan pasar tidak hanya terbatas di dalam negeri, tetapi juga dapat disertai tindakan agresif dalam memasuki pasaran luar negeri (selama biaya tambahan menurun dan lebih kecil dari penghasilan tambahan, penambahan produksi

akan memperbesar untung atau memperkecil rugi; dengan demikian harga ekspor dapat dibuat lebih rendah dari biaya produksi rata-rata).

Untuk pengembangan industri kecil dan menengah, juga perlu diusahakan agar hubungan antara industri-industri ini dan industri besar sifatnya saling mengisi dan saling menunjang. Bukan seperti yang kadang-kadang terlihat bahwa pertumbuhan industri besar justru mematikan atau merintangai pertumbuhan industri kecil dan menengah. Kalau hubungan antara cabang-cabang industri saling mengisi dan menunjang, dan pola pertumbuhan industri dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan rakyat banyak (bukan hanya barang konsumsi tetapi juga termasuk faktor produksi, misalnya peralatan pertanian), dasar akan lebih kuat untuk makin meninggikan tingkat swasembada produksi bahan baku dan barang modal.

Biasanya untuk menghasilkan satu unit barang jadi diperlukan jumlah barang modal yang berlipat ganda. Efek-efek berganda terhadap perkembangan perekonomian dari substitusi impor barang jadi yang banyak tergantung atas barang modal dan komponen yang diimpor, akan lebih kecil kalau dibandingkan dengan efek-efek yang ditimbulkan oleh substitusi impor barang modal dan bahan baku (terutama kalau bahan baku ini diolah dari bahan mentah yang dihasilkan di dalam negeri). Substitusi impor barang modal dan bahan baku akan lebih memperkuat dan memperluas landasan pembangunan sektor industri dan pertumbuhannya lebih lanjut. Seperti telah dikemukakan di atas, beberapa cabang industri engineering dapat efisien dalam skala yang tidak besar dan relatif padat karya. Prospek ekspornya juga cukup baik, seperti terlihat dari pengalaman beberapa negara, misalnya India dan Korea Selatan akhir ini.

Pembinaan industri kecil dan menengah dapat diarahkan pada tiga tujuan pokok: pengolahan bahan mentah, produksi komponen, sub-assembly dan lain-lain dalam bidang industri engineering; dan produksi barang-barang konsumsi ringan. Pada taraf sekarang ini ruang lingkungannya terbatas pada proses pro-

duksi yang tingkat teknologinya sederhana serta skala usaha dan kebutuhan penanaman modal yang relatif kecil. Walaupun demikian perlu bimbingan dan dukungan kuat pemerintah. Terutama pada tingkat awal usaha, dalam mana pada umumnya industri kecil dan menengah kurang mampu dibandingkan dengan industri besar untuk mengambil risiko, terutama ke usaha-usaha baru belum dikenal.

Pembinaan industri kecil dan menengah berarti bahwa pasaran akan dilayani oleh sejumlah besar produsen. Dalam halnya dengan usaha-usaha baru pengetahuan masyarakat mengenai kemungkinan-kemungkinan pasaran, biaya dan harga hasil produksi, teknologi yang dapat dipakai, risiko dan sebagainya umumnya kurang. Investor potensial baru akan terangsang untuk menanamkan modalnya kalau hasil-hasil dari pre-feasibility study cukup meyakinkan. Di lain pihak biaya pre-feasibility study besar jumlahnya sedangkan manfaatnya tidak menentu.

Kalau pengusaha besar mungkin mampu dan bersedia menanggung risiko melakukan pre-feasibility study, sukar diharapkan bahwa inisiatif akan datang dengan sendirinya dari pengusaha-pengusaha kecil dan menengah. Seandainya pun ada inisiatif ini, kemungkinan besar akan timbul pemborosan karena sejumlah besar pengusaha membiayai pre-feasibility study yang pada dasarnya bersifat duplikasi, sedangkan hasil masing-masing kalau ditinjau secara keseluruhan barangkali tidak dapat dipertanggungjawabkan (dalam arti bahwa pengusaha tertentu terlalu optimistis atau pesimistis). Dengan demikian pembinaan industri kecil dan menengah memerlukan usaha aktif Departemen Perindustrian untuk melakukan prefeasibility study.

Sesudah itu peranan Pemerintah masih diperlukan dalam bentuk aktivitas-aktivitas promosi (misalnya seperti yang dilakukan Singapura). Paling tidak dalam tingkat-tingkat permulaan, bantuan teknis dan finansial dalam produksi dan pemasaran juga diperlukan. Bantuan finansial meliputi kredit-kredit investasi dan modal kerja, yang syarat-syaratnya disesuaikan dengan kemampuan dan kebutuhan para pengusaha kecil dan menengah.



#### 4. BEBERAPA MASALAH INDUSTRI DEWASA INI

Di kalangan para pengusaha kelihatannya ada keresahan dan kelesuan. Di samping pengaruh perkembangan ekonomi dunia, ada dua faktor penyebab pokok yang menyangkut keadaan di dalam negeri, pertama berkenaan dengan iklim industri dan kedua berhubungan dengan masalah ekonomi dan sosial.

##### a. Iklim Industri

Ada keluhan bahwa dewasa ini iklim usaha belum memungkinkan untuk dapat meramalkan, dalam jangka waktu yang cukup panjang, prospek usaha yang dapat diandalkan dan digunakan sebagai pegangan. Lepas dari benar tidaknya keluhan ini, akibatnya negatif karena pengusaha cenderung untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya dalam waktu sesingkat-singkatnya. Hal ini mau tidak mau meninggikan tingkat harga. Juga proyek-proyek yang bersifat quick-yielding ini belum tentu menunjang perkembangan industri seterusnya.

Memang wajar bahwa dalam dunia usaha prospek jangka depan tidak dapat diandalkan seratus prosen karena berubah-ubahnya selera masyarakat. Namun sepanjang ketidakpastian ini dapat ditanggulangi pemerintah, iklim industri akan menjadi lebih baik. Masalah utama adalah kurang jelasnya definisi tujuan yang hendak dicapai dalam mengembangkan sektor industri, dan dengan demikian kriteria yang dipakai terlalu umum sifatnya dan kurang dapat ditrapkan secara operasional. Akibatnya, di satu pihak para pengusaha tidak mempunyai pengetahuan yang jelas mengenai maksud pemerintah, dan mereka harus menebak serta meraba-raba. Di lain pihak, pada instansi pemerintah juga timbul kemungkinan adanya penafsiran yang berbeda-beda dari berbagai instansi yang bersangkutan atas suatu kebijaksanaan.

Walaupun usaha menanggulangi keadaan tersebut sudah ada, misalnya dengan pengeluaran Daftar Skala Prioritas, namun kelihatannya pelaksanaan dalam praktek kurang mencu-

kupi, seperti terlihat antara lain dari adanya ijin berkelebihan (over-licencing) dalam cabang-cabang industri tertentu; pertumbuhan-pertumbuhan yang agak pincang dari berbagai cabang industri serta kurangnya kaitan-kaitan antar-sektor; tendensi ke arah investasi yang padat modal serta adanya efek-efek sekunder negatif dari pertumbuhan industri besar, dan konsentrasi dari letak usaha-usaha industri di beberapa tempat tertentu di Jawa. Hal-hal ini timbul karena masalah utama tadi, yakni kurang jelasnya definisi tujuan yang hendak dicapai dari perkembangan industri, dan kurangnya kriteria spesifik yang berguna secara operasional.

Dengan demikian perhatian terlalu banyak dicurahkan pada kriteria yang bersifat teknis-finansial (karenanya menempatkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan sosial dalam kedudukan sekunder) serta pada pemenuhan kebutuhan dalam negeri (sehingga mengabaikan syarat-syarat yang diperlukan untuk dapat memasuki pasaran luar negeri). Terlalu banyak diperhatikan bagaimana caranya membangun pabrik serta kekuatan finansial suatu perusahaan (perbandingan antara modal tetap dan modal kerja serta debts-equity ratio, costs and benefit ratio, internal rate of return, sumber dan harga mesin-mesin, tax holiday, dan sebagainya). Pertimbangan-pertimbangan sosial ekonomi, yang seharusnya menjadi faktor penentu sebelum diterapkannya kriteria teknis dan finansial, dalam praktek malahan menjadi faktor sampingan.

Jadi tidak jelas apakah proyek-proyek yang disetujui efisien dan optimal, dalam arti bahwa perusahaan industri yang bersangkutan mampu memproduksi dengan biaya serendah-rendahnya, dan bahwasanya proyek-proyek yang bersangkutan adalah yang terbaik ditinjau dari perekonomian secara keseluruhan. Yang belakangan menyangkut tidak hanya tingkat-tingkat kaitan cabang-cabang industri, tetapi juga antara sektor industri dan sektor-sektor lainnya (terutama pertanian). Kalau kaitan-kaitan ini dijalin dalam tahap-tahap tertentu, sehingga hubungan antar cabang di sektor industri dan antara sektor industri dan sektor-sektor lainnya makin saling mengisi dan menunjang, akar struktur industri akan makin kukuh dan tercapai landasan yang

makin kuat untuk pertumbuhan selanjutnya. Dalam hubungan ini industri yang pada saat ini tidak efisien dalam jangka waktu tertentu dapat mampu menjadi efisien, dan dengan demikian pengembangannya dapat dipertanggungjawabkan.

Di lain pihak, jika usaha-usaha industri tumbuh secara terpisah dan masing-masing mempunyai kaitan yang lebih kuat dengan produsen luar negeri, industri masih mungkin untuk tumbuh secara pesat tetapi dasarnya rapuh dan rawan. Pengalaman negara-negara lain menunjukkan bahwa substitusi impor atas dasar ini pada akhirnya bukan mengurangi kebutuhan devisa, tetapi malahan justru menambah penggunaannya. Biaya produksinya biasanya jauh lebih tinggi daripada impor; perlindungan dari saingan impor yang pada awalnya dimaksudkan untuk sementara dalam praktek menjadi permanen.

Proteksi semacam ini lebih banyak mempunyai efek negatif daripada positif. Di satu pihak pengusaha ditempatkan dalam kedudukan monopolistis, atau semi-monopolistis; tidak atau kurang adanya saingan tidak memberikan insentif untuk menekan biaya produksi, dan kecenderungan juga tidak ada untuk mengurangi ketergantungan atas komponen-komponen impornya. Di lain pihak pasarannya statis: harga yang tinggi tidak mendorong pertumbuhan permintaan, sedangkan industri-industri yang komponen impornya sangat besar sumbangannya kecil terhadap peninggian tingkat hidup dan pemerataan pendapatan. Pasar yang monopolistis atau semi-monopolistis dan yang pertumbuhannya terbatas pada gilirannya mengakibatkan dipertahankannya biaya tinggi. Adalah menyedihkan kalau rakyat banyak harus memikul biaya tinggi ini untuk mempertahankan kedudukan segelintir industriawan, apalagi kalau industri-industri yang bersangkutan sebagian milik asing.

Persoalan yang timbul dalam hubungannya dengan iklim industri tadi mungkin disebabkan karena pemerintah agak pasif dalam menentukan (dan mendukung) bidang-bidang yang perlu mendapatkan prioritas, dan agak aktif dalam membatasi ruang lingkup usaha. Menjelang Repelita III ini dapat dipikirkan



peranan yang terbalik dari pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah aktif dalam mengambil inisiatif untuk membina dan mengembangkan industri-industri yang diberikan prioritas utama (tidak hanya untuk pasaran dalam negeri tetapi juga untuk ekspor), dan memberi kebebasan yang wajar terhadap industri-industri lainnya. Diutamakannya kepentingan rakyat banyak berarti bahwa biaya produksi kedua macam industri ini tidak banyak berbeda dengan produksi luar negeri. Ini berarti bahwa perlindungan industri dari saingan impor (dan juga untuk memajukan ekspor) lebih banyak diarahkan pada penekanan biaya produksi (dengan memberikan bantuan teknis dan finansial, fasilitas-fasilitas, keringanan, dan kalau perlu subsidi), dan kurang bergantung pada bea dan pajak impor yang tinggi.

#### **b. Faktor Sosial Ekonomi**

Ada suara bahwa kelesuan industri disebabkan oleh rendahnya daya beli rakyat. Ini kelihatannya agak dibikin-bikin. Misalnya daya beli rakyat India rendah, tetapi belakangan ini perkembangan industri pesat berkat naiknya ekspor hasil industri; hal yang sama juga berlaku pada Korea Selatan pada masa lampau yang belum terlalu lama. Kalaupun masalah daya beli rakyat ini penting, persoalannya hanya relevan kalau produksi semata-mata ditujukan untuk pasaran dalam negeri. Juga timbul persoalan apakah dibatasinya pertumbuhan industri oleh rendahnya daya beli rakyat tidak lebih disebabkan oleh kurang cocoknya industri-industri yang bersangkutan dengan pemenuhan kebutuhan rakyat banyak (misalnya karena lebih mengutamakan pasaran untuk mereka yang berpendapatan tinggi), atau oleh terlalu tingginya harga barang yang dihasilkan.

Peningkatan daya beli rakyat erat hubungannya dengan penurunan tingkat harga di satu pihak dan di lain pihak dengan pemerataan pendapatan dan peninggian tingkat hidup rakyat. Dengan pendapatan yang sama daya beli rakyat naik kalau harga hasil-hasil industri turun. Harga hanya dapat diturunkan kalau biaya produksinya dapat ditekan, dan pada gilirannya ada hubungan timbal balik antara luas pasar dan biaya produksi:

sampai batas tertentu, makin luas pasarnya makin rendah biaya produksinya, dan makin rendah harga barang makin luas pasarnya.

Usaha pemerataan pendapatan dan peninggian tingkat hidup rakyat akan kurang optimal hasilnya selama sebagian besar investasi dan proses produksi lebih cenderung pada padat modal dan selama sebagian besar komponen-komponen hasil industri masih tergantung atas impor. Biasanya untuk proyek-proyek yang padat modal peralatannya kompleks dan hampir secara keseluruhannya harus didatangkan dari luar negeri; dengan demikian akibat-akibat berantai dari proses investasi itu sendiri terhadap produksi dalam negeri sangat minimal adanya. Di lain pihak, proses produksi yang padat modal juga berarti bahwa bagian dari nilai tambah yang dihasilkan tenaga kerja kecil; dengan demikian sesudah produksi berjalan pun akibat langsungnya terhadap pemerataan pendapatan dan peninggian tingkat hidup rakyat relatif kecil.

Studi yang dilakukan oleh Bank Pembangunan Asia (*Promoting Small-Scale Industries: The Role of the Asian Development Bank*, Staff Paper No. 16, December 1976) untuk negara-negara lain menunjukkan bahwa kemampuan peralatan modal untuk menciptakan lapangan kerja makin besar semakin kecil unit perusahaannya. Di samping itu, efisiensi peralatan modal kelihatannya tidak berkurang, dan dalam halnya dengan beberapa negara, efisiensi modal juga makin bertambah dengan makin kecilnya unit industri. Dengan kata lain, penanaman modal pada industri-industri kecil, dibandingkan dengan jumlah yang sama pada industri-industri besar, mempunyai kemungkinan untuk dapat menciptakan lapangan kerja yang lebih luas tanpa mengurangi jumlah produksi ditinjau secara keseluruhan. Apakah hal ini juga berlaku bagi Indonesia masih perlu diselidiki lebih lanjut.

Bagaimanapun juga, kalau pemerataan pendapatan dan peninggian tingkat hidup rakyat banyak hendak dicapai antara lain melalui perluasan kesempatan kerja dan penyebaran lokasi



industri, dan seandainya produk yang sama dapat dihasilkan oleh industri besar maupun industri kecil, maka untuk mencapai tujuan tadi industri kecil harus lebih diutamakan. Pengutamaan industri kecil ini didasarkan atas beberapa pertimbangan. Pertama, untuk memenuhi volume pasar yang sama unit-unit perusahaan kecil jumlahnya lebih banyak sehingga dapat lebih tersebar di beberapa pelosok. Kedua, industri kecil lebih padat karya; digabungkan dengan alasan pertama tadi, industri kecil membawa akibat langsung yang lebih besar terhadap pemerataan pendapatan dan peninggian tingkat hidup rakyat banyak. Ketiga, peralatan industri kecil relatif lebih sederhana sehingga memungkinkan diciptakannya tahap-tahap pembikinannya di dalam negeri. Keempat, industri kecil memungkinkan partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam pembangunan.

Di lain pihak, pembinaan dan pengembangan industri kecil juga menimbulkan masalah-masalah khusus yang cukup rumit. Keuntungan-keuntungan yang disebutkan di atas masih berupa potensial dan sifatnya teoritis; realisasinya memerlukan penanggulangan masalah-masalah tersebut. Beberapa contoh dari masalah-masalah ini dapat disebutkan. Pertama, penyebaran industri hanya dapat efektif bilamana fakta-fakta produksi (termasuk infrastruktur) dan pasaran hasil-hasilnya cukup tersebar di daerah-daerah. Selama hasil produksi masih sangat tergantung atas impor bahan baku, dan biaya distribusi bahan impor tadi di dalam negeri masih tinggi, serta frekwensi dan kontinuitas distribusi bahan impor tidak dapat dipastikan, mau tidak mau perusahaan-perusahaan industri akan berpusat di sekitar pelabuhan-pelabuhan utama. Dengan demikian industri besar mungkin akan jauh lebih efisien.

Kedua, banyak dari pengusaha-pengusaha industri kecil yang akan dikembangkan mungkin terdiri dari mereka yang baru saja terjun untuk pertama kali dalam bidang industri (misalnya dahulu biasa berdagang). Kemungkinan mereka untuk sukses dalam bidang industri belum terbukti. Jadi kalau dalam memperkenalkan industri besar pemerintah sedikit banyak dapat lepas tangan, dalam mengembangkan industri kecil peranan aktif pemerintah diperlukan.



Ketiga, industri kecil umumnya lebih rawan dalam menghadapi kesukaran finansial dan kurang mampu dalam membiayai promosi penjualannya. Kelemahan ini mengakibatkan kepekaan mereka terhadap persaingan yang tidak wajar. Misalnya perusahaan yang kuat, dengan maksud melumpuhkan saingan-saingannya, dapat membanting harga jauh di bawah biaya produksi dan menanggung biaya advertensi besar-besaran; kerugian yang diderita saat ini dapat ditutup di kemudian hari setelah para saingan mati dan pasar dikuasai. Jadi perlu adanya perlindungan terhadap persaingan yang tidak wajar, tetapi hal ini sulit untuk dilaksanakan.

Keempat, akibat-akibat berantai terhadap perekonomian dari pengembangan industri kecil hanya dapat terjadi kalau harga peralatan modal buatan dalam negeri dapat bersaing dengan barang modal impor. Hal ini tidak dimungkinkan bila mana tahap-tahap produksi pembuatan modal di dalam negeri dikenakan berbagai macam pajak sedangkan impor barang modal bebas pajak. Di samping itu, pembelian barang modal luar negeri dapat melalui suppliers credit sedangkan untuk yang dibuat di dalam negeri melalui fasilitas kredit dalam negeri; biasanya biaya perkreditan luar negeri (bukan hanya bunga uang tetapi juga ongkos-ongkos administrasinya) lebih murah. Jadi bukan hanya harga dan mutu harus dapat bersaing, tetapi juga syarat-syarat pembelian dan penggunaannya.

Kelima, struktur biaya produksi dewasa ini kelihatannya lebih menyebabkan industri besar menang posisi. Misalnya fasilitas accelerated depreciation lebih menguntungkan industri yang padat modal. Untuk investasi dan modal kerja, industri besar dapat memobilisir dana yang lebih murah (antara lain dari luar negeri, yang kemungkinannya sedikit banyak tertutup bagi industri kecil). Dalam pembelian bahan-bahan baku, industri besar dapat memperoleh pertanyaan yang lebih banyak; dalam menjual hasil-hasil produksinya, lebih mampu membiayai pemasaran; dan sebagainya.

Dalam hubungannya dengan masalah kredit dapat dicatat bahwa pemerintah telah memberi perhatian khusus pada industri

kecil melalui program-program KIK dan KMKP. Pada saat ini masih terlalu pagi untuk menilai keberhasilan program-program ini, terutama kalau ditinjau dari kemungkinan replikasinya dalam bentuk yang besar-besaran. Jumlah kredit-kredit ini relatif kecil: berdasarkan angka-angka akhir 1977, KIK dan KMKP hanya meliputi di sekitar 4% seluruh kredit perbankan, dan untuk sektor industri sekitar 3%. Sebagian besar dari kredit-kredit tadi jangka waktunya masih belum jatuh; dengan demikian masih belum diketahui berapa dari mereka yang tidak mampu membayar kembali atau terpaksa menunggak (di negara-negara berkembang lain biasanya jumlah penunggakan dan default rate untuk industri kecil cukup tinggi). Di samping itu, pada waktu yang lalu kebanyakan dari kredit-kredit tadi dipergunakan untuk perbaikan atau perluasan industri kecil yang ada; persoalan yang akan dihadapi dalam pemberian kredit kepada industri-industri baru jauh lebih kompleks sifatnya.

Adanya pelbagai macam persoalan, yang contoh-contohnya disebutkan di atas, di satu pihak, dan masih kaburnya makna dan implikasi kriteria sosial ekonomi yang secara operasional dapat dijadikan pegangan di lain pihak, dengan sendirinya memaksa dipergunakannya kriteria teknis finansial. Dengan adanya persoalan-persoalan tadi, penggunaan kriteria teknis finansial cenderung menumbuhkan industri besar. Di samping itu permasalahannya juga berbeda secara esensial. Dalam hubungannya dengan industri besar, selama prospek pemasarannya cukup baik, inisiatif untuk mendirikan pabrik-pabrik dengan sendirinya akan datang dari pengusaha besar nasional maupun asing; secara kasarnya pertumbuhan industri besar tergantung pada apakah pemerintah bersedia memberikan izin dan fasilitas. Di lain pihak, dalam hubungannya dengan pengembangan industri-industri kecil, seperti telah dikemukakan di atas, peranan aktif pemerintah diperlukan, berupa bimbingan dan dukungan, bukan hanya pada tahap-tahap produksi dan pemasaran tetapi juga dalam menimbulkan adanya inisiatif berproduksi.

## 5. BEBERAPA MASALAH KHUSUS EKSPOR HASIL INDUSTRI

Peningkatan daya beli rakyat, pemerataan pendapatan dan peninggian tingkat hidup rakyat memerlukan proses jangka panjang serta kebijaksanaan terpadu dan menyeluruh. Sementara ini, rendahnya daya beli rakyat di satu pihak, dan pesatnya pertumbuhan industri substitusi impor di lain pihak, menimbulkan adanya keterbatasan pada pertumbuhan lebih lanjut sektor industri. Untuk mengatasinya, perhatian perlu diarahkan pada peningkatan daya kemampuan mengekspor hasil-hasil industri; peningkatan daya ekspor ini juga erat hubungannya dengan usaha-usaha perluasan lapangan kerja dan diversifikasi serta peningkatan hasil ekspor.

Pada saat ini, baik dalam arti jumlah mutlak maupun secara relatif, ekspor hasil-hasil industri Indonesia masih sangat kecil. Jumlahnya hanya merupakan di sekitar 1% keseluruhan pendapatan ekspor. Di waktu yang lalu perhatian terlalu banyak dicurahkan pada substitusi impor. Belakangan ini pemerintah telah melaksanakan usaha-usaha untuk meningkatkan ekspor hasil-hasil industri, tetapi kelihatannya rintangan-rintangan yang dihadapi masih terlalu besar. Peningkatan ekspor hasil industri masih memerlukan perbaikan-perbaikan dalam daya saing harga dan mutu, prosedur administratif, serta fasilitas-fasilitas ekspor. Dapat dicatat bahwa importir di luar negeri pada umumnya baru tertarik untuk membeli kalau disainnya sesuai dengan selera masyarakatnya, harganya lebih murah dari sumber-sumber lain, dan ada kesanggupan menyediakan barang dalam jumlah besar dalam waktu tertentu dan dengan jaminan mutu yang distandarisir.

Ada kesan bahwa harga hasil-hasil industri Indonesia pada umumnya lebih tinggi dari negara-negara lain (termasuk ASEAN). Ada yang menyatakan bahwa struktur tarif sedemikian rupa sehingga bea impor untuk bahan-bahan baku lebih tinggi dari yang untuk impor barang jadi; kalau ini benar industri processing untuk ekspor sukar dikembangkan. Keadaan



pelabuhan-pelabuhan, dan prosedur administratif yang memakan waktu, meninggikan ongkos muatan dan angkutan (bahkan untuk mengeksport barang dari bonded warehouse pun memerlukan waktu yang cukup lama). Studi perbandingan antara Malaysia dan Indonesia mengenai ongkos muatan dan angkutan ke Amerika Serikat untuk barang-barang yang sama menunjukkan bahwa yang dari Indonesia jauh lebih tinggi.

Dengan usaha yang sungguh-sungguh kesukaran-kesukaran yang berhubungan dengan tingginya biaya produksi, muatan dan angkutan dalam beberapa hal dapat diatasi. Misalnya, berkat kerjasama antara berbagai instansi pemerintah, Indonesia baru-baru ini dapat mengeksport semen ke Thailand dan bir ke Jepang. Fasilitas-fasilitas ekspor (termasuk kredit ekspor dan asuransi), juga dapat meningkatkan ekspor pihak swasta, terutama dari industri-industri yang mempunyai banyak kelebihan kapasitas produksi. Bagi industri-industri ini, ongkos tambah untuk meningkatkan volume produksi biasanya sampai tingkat tertentu lebih rendah dari ongkos rata-rata per unit produksi barang. Dengan demikian, selama jumlah total dari ongkos tambah produksi dan biaya-biaya untuk mengeksport masih lebih rendah dari penghasilan ekspor per unit barang, ekspor akan masih tetap menguntungkan walaupun harganya lebih rendah dari biaya produksi rata-rata.

Di samping itu, untuk lebih meningkatkan ekspor hasil-hasil industri juga diperlukan penemuan pasaran-pasaran baru serta bantuan terhadap industri-industri yang mampu memenuhi kebutuhan pasaran-pasaran ini. Bantuan tersebut perlu diarahkan kepada perbaikan daya saing. Ini memerlukan penanggulangan faktor-faktor yang mempertinggi biaya produksi, muatan dan angkutan, serta peringanan pembiayaan untuk keperluan ekspor.

## 6. PENUTUP DAN KESIMPULAN

Dalam jangka waktu 10 tahun belakangan ini sektor industri tumbuh dengan pesat. Bagian terbesar dari pertumbuhannya

berasal dari industri-industri yang padat modal dan produksinya terutama ditujukan pada substitusi impor. Terbatasnya pasaran, pesatnya pertumbuhan industri, dan perkembangan ekonomi di dunia internasional, semuanya menimbulkan adanya tendensi ke arah kejenuhan pasar. Masalah ini lebih dipersulit oleh kenyataan bahwa beberapa industri merasakan saingan buat impor, dan karenanya timbul anjuran-anjuran untuk memperketat proteksi.

Sementara ini dirasakan adanya keresahan dan kelesuan di kalangan usahawan. Investasi yang melalui BKPM dalam Repe-lita III tiap tahunnya secara riil barangkali tidak melebihi tingkat puncak tahun 1973. Ini tidak berarti bahwa laju pertumbuhan industri akan jauh menurun. Ada industri-industri yang produksinya masih di bawah kapasitas penuh; kalau keadaan pasar memungkinkan, industri-industri ini dapat memperbesar produksi tanpa meningkatkan investasi modal tetap. Di samping itu sebagian dari permohonan-permohonan penanaman modal yang telah disetujui baru akan mulai berproduksi pada masa Repelita III. Sasaran laju pertumbuhan sebesar 11% rata-rata setahun dapat dicapai, dan bahkan ada kemungkinannya dapat dilampaui.

Untuk mencapai sasaran sebesar 11% kiranya sulit kalau sebagian besar investasi di sektor industri masih terutama ditujukan pada substitusi impor barang-barang konsumsi. Ruang lingkup substitusi impor semacam ini makin ciut karena pesatnya pertumbuhan industri di masa lalu, tingginya harga hasil produksi dalam negeri, dan terbatasnya daya beli rakyat. Pengembangan sektor industri lebih lanjut memerlukan perluasan cabang-cabang industri yang menghasilkan barang-barang konsumsi serta pendalaman struktur industri; pengembangannya akan lebih pesat kalau pasarannya tidak hanya terbatas di dalam negeri, tetapi juga meliputi luar negeri.

Perluasan bidang industri yang menghasilkan barang-barang konsumsi tidak hanya dapat dicapai melalui makin besarnya penggantian impor dengan produksi dalam negeri. Tetapi juga dengan memperbesar produksi yang cocok dengan

pola hidup sederhana, yakni dengan memperbanyak industri-industri yang orientasi produksinya ialah menghasilkan barang-barang untuk memenuhi kebutuhan rakyat banyak. Untuk berhasil diperlukan biaya produksi, angkutan dan pemesanan yang rendah sehingga harganya murah, dan rakyat banyak dengan pendapatannya yang relatif masih rendah sekarang ini mampu membelinya. Harga yang murah juga memperbesar kemampuan mengekspor.

Pendalaman struktur industri memerlukan usaha-usaha untuk lebih banyak memproduksi di dalam negeri barang-barang modal dan bahan-bahan baku yang diperlukan untuk produksi barang-barang konsumsi tadi. Biaya produksinya perlu ditekan serendah-rendahnya karena pada akhirnya akan tercermin pada harga-harga barang konsumsi. Pendalaman struktur industri ini akan makin berhasil dengan makin sederhananya proses produksi yang dipakai untuk menghasilkan barang-barang konsumsi. Proses produksi ini lebih cocok untuk industri-industri yang skala usahanya relatif kecil.

Untuk menjamin pesatnya perkembangan industri, diperlukan perluasan pasaran baik di dalam maupun di luar negeri, untuk barang-barang konsumsi serta barang-barang modal dan bahan-bahan baku. Perluasan pasaran ini dalam jangka pendek erat hubungannya dengan penekanan biaya produksi dan pemasaran. Jadi masalah utama yang dihadapi ialah bagaimana caranya menekan biaya produksi dan pemasaran sampai serendah-rendahnya sehingga tidak saja memperkuat daya saing hasil-hasil industri dalam negeri terhadap impor tetapi juga memungkinkan untuk memasuki pasaran ekspor. Untuk menanggulangi masalah ini diperlukan kerjasama dan koordinasi yang mantap antara Departemen perindustrian dan Departemen-departemen lain (termasuk Keuangan, Perdagangan dan Koperasi, Pertambangan dan Energi, Pekerjaan Umum, Perhubungan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dalam Negeri, Luar Negeri) dan aparatatur pemerintah lainnya.

Dengan demikian perkembangan industri memerlukan kebijaksanaan terpadu dan menyeluruh untuk memperluas pasaran



baik di dalam maupun di luar negeri. Perluasan pasaran ini hanya dapat dicapai dalam tahap-tahap tertentu. Karenanya diperlukan adanya pola dasar pembangunan industri yang tahap-tahap pelaksanaannya terperinci. Berdasarkan pola dasar ini, cabang-cabang industri yang paling diutamakan dapat ditentukan, dan perhatian pemerintah dapat dicurahkan pada pembinaan dan pengembangan cabang-cabang industri ini. Perkembangan industri dapat serentak mempertinggi daya beli rakyat kalau harga hasil produksinya lebih murah dan proses produksinya lebih banyak menggunakan tenaga kerja.

### LENGKAPILAH KUMPULAN ANALISA ANDA:

#### ANALISA 1978 - 1

Perspektif 1978

#### ANALISA 1978 - 2

Vietnam — Kamboja,  
Selat Malaka &  
Masalah Rasiat

#### ANALISA 1978 - 3

PANCASILA  
Arti dan Penerapannya

#### ANALISA 1978 - 4

Dinamika  
Hubungan Internasional

#### ANALISA 1978 - 5

KEBUDAYAAN  
dan  
PENDIDIKAN

#### ANALISA 1978 - 6

STRATEGI GLOBAL  
dan  
ASIA TENGGARA

#### ANALISA 1978 - 7

Beberapa Segi  
PEMBANGUNAN  
NASIONAL

#### ANALISA 1978 - 8

Herbagai  
Masalah Dalam Negeri

#### ANALISA 1978 - 9

Negara-negara  
ASEAN

#### ANALISA 1978 - 10

SUMPAH PEMUDA  
dan  
Persatuan Indonesia

#### ANALISA 1978 - 11

Persaingan  
TIMUR — BARAT

#### ANALISA 1978 - 12

Pembinaan  
GENERASI MUDA

Masih tersedia judul-judul di atas. Harga a Rp. 700,—. Pesanan luar kota tambah ongkos kirim 15%. Masih tersedia pula judul-judul yang lain, buku-buku, Ringkasan Peristiwa, The Indonesian Quarterly. Mintalah Daftar Publikasi CSIS ke :  
Biro Publikasi CSIS, Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, telp. 349489.

# DEMOKRASI EKONOMI DALAM PEMBANGUNAN

N. ARSJAD

## PENDAHULUAN

Tahun pertama pelaksanaan Repelita III sudah di ambang pintu. Seakan-akan tidak terasa, sejak kekuatan Orde Baru menjalankan misinya sampai sekarang ini, hampir diselesaikan dua kali pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita I dan Repelita II). Ini berarti bahwa sejak Orde Baru, di negara kita telah berlangsung kegiatan pembangunan selama 10 tahun.

Pembangunan yang berhasil ditandai dengan adanya pertumbuhan dan perubahan ke arah kemajuan dan modernisasi. Masyarakat adil dan makmur baru bisa dicapai apabila terjadi pertumbuhan dan perubahan terus menerus. Inilah yang di dalam buku teks dinamakan "sustained growth"<sup>1</sup>: Proses yang berlangsung dalam taraf ini memakan waktu yang cukup lama, tergantung pada kemampuan suatu bangsa dalam mencapai taraf tersebut (biasanya diperkirakan memakan waktu 25 sampai 30 tahun).

---

1 Istilah "growth" sebenarnya belum menggambarkan pembangunan (development). Para ahli berpandangan bahwa pengertian "growth" baru menggambarkan suatu "proses kuantitatif", sedangkan "development" menggambarkan adanya perubahan-perubahan parameter di dalam suatu kondisi institusional tertentu.

Dengan demikian, dilihat dari sudut usaha mencapai masyarakat adil dan makmur, pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini, relatif belum lama dan cukup. GBHN itu sendiri mengakui bahwa diperlukan lima sampai enam kali pelaksanaan Repelita-repelita untuk membangun *landasan*<sup>1</sup> sosial dan ekonomi yang kuat sebagai dasar di dalam mencapai masyarakat adil dan makmur. Inilah yang dinamakan masa "lepas landas" (take-off period) sebagai syarat mutlak dalam menuju masyarakat adil dan makmur.

Presiden Soeharto dalam menyampaikan keterangan pemerintah di depan Sidang Pleno DPR tanggal 8 Januari 1979 antara lain menyatakan bahwa Repelita III berada di pertengahan jalan yang banyak menentukan berhasil atau tidaknya usaha kita membangun landasan yang kuat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur. Di dalam Repelita III nanti, menurut Presiden, harus dapat makin nyata kita rasakan bahwa pembangunan kita ini bukan saja bertambah kukuh akan tetapi juga makin jelas arahnya dalam mewujudkan keadilan sosial.

Memang, di dalam perkembangannya dapat kita lihat bahwa masalah pemerataan dan keadilan di dalam rangka usaha pembangunan di negara kita semakin mendapat perhatian yang lebih besar lagi dari waktu ke waktu. Usaha pembangunan memang bukan sekedar mewujudkan pertumbuhan saja, tetapi juga harus dapat menciptakan keadilan sosial yang antara lain meliputi hak warga negara untuk mendapatkan kesempatan berusaha dan berkreasi yang sama (equality of opportunity), kesempatan kerja yang tinggi, pelayanan kepada masyarakat yang cukup oleh pemerintah dan adanya jaminan kemerdekaan berpolitik yang bertanggung jawab bagi warga negara di negara yang menganut asas demokrasi seperti di negara kita ini.<sup>1</sup> Hal yang penting untuk diutamakan dalam pembangunan adalah menghilangkan kebodohan, kemiskinan, kelaparan dan penyakit yang diderita rakyat banyak.

---

<sup>1</sup> Henry Bernstein (ed), *Underdevelopment and Development: The Third World Today*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth Middlesex England, 1973, halaman 14



Usaha pembangunan harus dapat menciptakan proses perubahan ke arah kemajuan yang terus menerus. Syarat mutlak untuk menimbulkan hal tersebut adalah keharusan adanya perubahan sosial dan budaya suatu bangsa. Tanpa perubahan sosial dan budaya, pembangunan tidak akan mampu berlangsung terus-menerus (*sustained development*)<sup>1</sup>. Pada gilirannya untuk memunculkan hal-hal itu semua perlu dijamin adanya dukungan dan partisipasi dari seluruh masyarakat yang spontan. Untuk keperluan tersebut harus diadakan "aturan permainan" yang jelas. Tanpa adanya aturan permainan yang jelas dan dijamin pemerintah, spontanitas rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan tidak bisa diharapkan terwujud.

Di dalam GBHN, baik yang lama (untuk Pelita II) maupun yang baru (untuk Pelita III) dinyatakan bahwa "Demokrasi Ekonomi" menjadi dasar pelaksanaan pembangunan. Bahkan konsep "Demokrasi Ekonomi" telah lama dituangkan di dalam Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaruan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan yang dijadikan landasan pelaksanaan Repelita I.

Dengan demikian dapatlah dikemukakan bahwa Demokrasi Ekonomi merupakan dasar aturan permainan yang harus kita taati bersama dalam menggerakkan kegiatan pembangunan, karena konsep Demokrasi Ekonomi telah dimuat dalam GBHN yang merupakan keputusan politik tertinggi dari seluruh rakyat.

Di dalam prakteknya mungkin kita belum sepenuhnya menginsyafi bahwa setiap pelaksanaan pembangunan ekonomi harus didasarkan pada aturan permainan Demokrasi Ekonomi. Dengan perkataan lain masalahnya adalah sampai seberapa jauh Demokrasi Ekonomi tersebut efektif dijalankan di dalam kenyataannya. Apakah perlu Demokrasi Ekonomi itu dijabarkan secara lebih terperinci lagi, sehingga bisa menghasilkan suatu pola sistem ekonomi yang dapat menggerakkan pembangunan yang didukung oleh partisipasi spontan dari seluruh rakyat.

---

1 Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, (second edition), Oxford University Press, Hongkong, Delhi, Kuala Lumpur, 1975 halaman 56

Uraian berikut ini akan mencoba menelaah beberapa hal di sekitar konsep Demokrasi Ekonomi seperti yang tercantum dalam GBHN.

### DEMOKRASI EKONOMI DAN PEMBANGUNAN

Kehidupan bernegara suatu bangsa didasarkan kepada undang-undang dasar dan falsafah atau pandangan hidup yang dianut bangsa tersebut. Tiap gerak dari kehidupan suatu bangsa, sosial, ekonomi atau politik akan berlangsung dalam suatu sistem. Sistem dapat diartikan sebagai pola hubungan antar pelaku-pelaku dalam kehidupan bernegara yang berlangsung menurut aturan-aturan tertentu.

Undang-undang Dasar 1945 telah menunjukkan aturan permainan tersebut. Pasal 33 (termasuk dalam Bab XIV tentang kesejahteraan sosial dari undang-undang dasar tersebut) jelas memberi isyarat bagaimana sistem ekonomi negara kita harus dijalankan.

Pasal 33 UUD 1945 terdiri atas tiga ayat yaitu:

- (i) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (ii) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (iii) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kemudian, pasal 34 dari undang-undang tersebut lebih memperjelas lagi sifat atau warna sistem ekonomi negara kita. Pasal tersebut menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Penjelasan pasal 33 tersebut menyatakan bahwa seluruh jiwa dan isi pasal 33 adalah "Demokrasi Ekonomi" di mana produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran

masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampak produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak, ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Jadi, sistem ekonomi suatu bangsa, disadari atau tidak, akan dipengaruhi oleh pandangan hidup bangsa tersebut, walaupun pandangan hidup itu di dalam kenyataannya belum tentu mudah dipasang atau diterjemahkan. Dengan perkataan lain para penguasa yang duduk dalam pemerintahan sering tidak mampu atau sengaja tidak menterjemahkan pandangan hidup tersebut ke dalam kehidupan yang nyata.

Pengalaman di negara kita sendiri menunjukkan bahwa kita masih mencari-cari aturan permainan yang tepat untuk mengatur sistem ekonomi yang sesuai dengan Pancasila. Sistem ekonomi yang dianut negara kita di masa yang lampau seperti pada masa "Demokrasi Parleментар" (1950-1957) dan "Demokrasi Terpimpin" (1957-1965) jelas belum mencerminkan sistem ekonomi Pancasila. Menurut jiwa dan makna pasal 33 UUD 1945, sistem Demokrasi Parleментар (yang bersifat liberal) dan Demokrasi Terpimpin (yang menjurus ke sistem totaliter) banyak menyimpang dari pandangan hidup Pancasila.

Kemudian, kekuatan Orde Baru berusaha menemukan sistem ekonomi khas Pancasila. Istilah "Demokrasi Ekonomi"



seperti yang terdapat pada penjelasan pasal 33 UUD 1945 ditegaskan kembali dalam GBHN yang lama (1971) maupun yang baru (1978).

Dalam GBHN 1978 (Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1978) rumus Demokrasi Ekonomi dimuat dalam Bab III tentang "pola umum pembangunan jangka panjang" bagian B nomor 14 tentang "arah pembangunan jangka panjang" (Bab III. B. 14).

Bab III.B.14 tersebut menyatakan bahwa pembangunan ekonomi yang didasarkan kepada Demokrasi Ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan. Oleh karenanya maka Pemerintah berkewajiban memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha; sebaliknya dunia usaha perlu memberikan tanggapan terhadap pengarahan dan bimbingan serta penciptaan iklim tersebut dengan kegiatan-kegiatan yang nyata.

Demokrasi Ekonomi yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan Negara digunakan dengan permupakatan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat pula.
- (5) Warga Negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak.
- (6) Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

- (7) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap Warga Negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.
- (8) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara.

Selanjutnya Bab III.B.14 GBHN tersebut menyatakan bahwa dalam Demokrasi Ekonomi harus dihindarkan ciri-ciri negatif sebagai berikut:

- (1) Sistem "free fight liberalism" yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain, yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia.
- (2) Sistem "etatisme" dalam mana Negara beserta aparaturnya ekonomi Negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor Negara.
- (3) Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Rumusan tentang Demokrasi Ekonomi dalam GBHN itu jelas merupakan penjabaran lebih luas dari pasal 33 dan pasal 34 UUD 1945. Adalah jelas pula bahwa rumusannya merupakan hasil pengamatan dari naik turunnya gelombang perjuangan bangsa yang di dalam masa yang lampau sering mendapat pukulan yang berat. Dari gejolak perjuangan bangsa, pengalaman memberi pelajaran kepada kita bahwa pada akhirnya pandangan hidup yang sejati dari suatu bangsa akan menang dan mampu memberi arah perjuangan bangsa menuju cita-cita yang disepakati bersama.

Apa yang mungkin kita kuatirkan bersama dari rumusan yang indah tentang Demokrasi Ekonomi itu adalah justru terlalu indah untuk bisa diwujudkan di dalam kenyataannya. Di sinilah batu ujian dipasang, di mana kekuatan Orde Baru benar-benar dituntut untuk mau mengadakan pembaruan yang berjalan atas dasar kedaulatan rakyat.

Memang, adalah tidak mudah untuk mewujudkan hal-hal yang diinginkan dan yang tidak diinginkan dalam Demokrasi Ekonomi di dalam kenyataannya. Untuk itu diperlukan perubahan kelembagaan, organisasi dan management, peraturan dan perundang-undangan ke arah pola sistem yang sesuai dengan Demokrasi Ekonomi. Inti dari perubahan tersebut pada hakikatnya berupa pengaturan tentang pembagian tugas (hak dan kewajiban) dan perimbangan kekuatan dari semua pelaku yang berpartisipasi dalam proses pembangunan. Begitu juga pemilihan alat pengatur ekonomi perlu ditentukan yang sesuai dengan Demokrasi Ekonomi.

Demokrasi Ekonomi harus mewarnai sistem ekonomi kita, sedangkan sistem ekonomi itu sendiri harus menjadi alat atau sarana yang tepat yang membimbing proses pembangunan menuju keadilan sosial. Demokrasi Ekonomi dalam pembangunan berarti terhimpunnya kekuatan-kekuatan kreatif dan produktif dari semua pelaku yang terlibat dalam proses pembangunan yang dijiwai semangat kekeluargaan. Demokrasi Ekonomi dalam pembangunan berarti harus ada kejelasan antara (i) peranan pemerintah dan swasta, (ii) peranan swasta kuat dan swasta kecil (yang seharusnya bergabung dalam organisasi koperasi), dan (iii) peranan perencanaan dan mekanisme harga sebagai alat-alat pengatur sistem ekonomi.

## ATURAN BERMAIN

Secara analitis dapat dikemukakan bahwa sistem ekonomi suatu bangsa dapat didasarkan oleh salah satu atau kombinasi dari tiga alat pengatur kehidupan ekonomi, yaitu (i) adat kebiasaan, (ii) mekanisme harga atau mekanisme pasar dan (iii) perencanaan. Di sini penulis tidak bermaksud untuk menguraikan alat-alat pengatur ekonomi tersebut secara mendalam. Akan tetapi ada beberapa hal yang akan penulis kemukakan berkenaan dengan 'masalah hubungan antara Demokrasi Ekonomi dan pembangunan.

Sering orang mengidentifikasikan bahwa sistem ekonomi yang banyak diatur oleh mekanisme pasar adalah sistem ekono-



mi yang "kapitalis-liberalistis", sedangkan sistem ekonomi yang terlalu diatur oleh perencanaan disebut sistem ekonomi yang "sosialis-komunistis" (sosialis-totaliter). Pandangan tersebut tidak selalu benar. Pilihan antara mekanisme pasar dan perencanaan belum tentu menggambarkan ideologi yang dianut dalam sistem ekonomi suatu bangsa. Ideologi yang bukan liberalisme dan komunisme bisa saja menggunakan mekanisme pasar dan perencanaan sebagai alat pengatur sistem ekonomi suatu bangsa.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya di dalam GBHN jelas-jelas dinyatakan bahwa Demokrasi Ekonomi tidak menghendaki (i) "free fight liberalism", (ii) pengaturan serba negara ("etatisme") dan (iii) monopoli mempengaruhi kehidupan ekonomi bangsa kita. Sistem ekonomi kita harus dijiwai oleh semangat kekeluargaan, usaha bersama yang kooperatif sambil menghormati kebebasan dan milik individu asal tidak bertentangan kepentingan umum.

GBHN juga jelas-jelas menyatakan bahwa pembangunan ekonomi yang berdasarkan Demokrasi Ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan. Dengan demikian pemerintah hanya menjalankan fungsi pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha. Sebaliknya dunia usaha perlu memberi tanggapan terhadap pengarahan dan bimbingan serta penciptaan iklim tersebut dengan kegiatan-kegiatan yang nyata.

Demokrasi Ekonomi dalam pembangunan berarti terbukanya kesempatan bagi swasta nasional, besar maupun kecil, untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, bahkan terbuka bagi swasta asing walaupun sangat dibatasi ruang geraknya (bersifat suplementer). Hal ini berarti pula ada kebebasan bagi masing-masing pelaku dalam pembangunan. Mekanisme pasar menjadi alat yang penting dalam mengatur kekuatan-kekuatan yang bebas bergerak di pasar, sedangkan perencanaan merupakan faktor pembatas ruang gerak kegiatan ekonomi yang mau tidak mau, lewat perencanaan, harus diarahkan kepada tujuan-tujuan nasional seperti yang diinginkan dan disepakati bersama (GBHN). Jelas di sini bahwa perencanaan bukanlah alat "ko-

mando" pemerintah seperti yang dijalankan di negara-negara totaliter, akan tetapi hanyalah merupakan cerminan dari preferensi-preferensi masyarakat yang harus dicapai dengan jalan menetapkan prioritas-prioritas dalam perencanaan. Di dalam konsep perencanaan pembangunan harus memuat kumpulan kebijakan yang harus sesuai dengan jiwa Demokrasi Ekonomi di mana pemerintah memegang peranan aktif sebagai pembimbing dan pemberi arah proses pembangunan tetapi (seharusnya) tidak mencampuri secara luas proses pembangunan itu sendiri.

Mungkin masih banyak birokrat-birokrat dalam pemerintahan belum menyadari bahwa faktor perencanaan dalam sistem yang baru (Orde Baru) sudah berbeda dari perencanaan yang berlaku dalam masa Demokrasi dan Ekonomi Terpimpin. Seharusnya mereka sudah membuang jauh-jauh pikiran dan cara kerja atas dasar target-targetan lengkap dengan sistem logistik, ialah, lisensi dan lain sebagainya.<sup>1</sup> Perencanaan dalam Demokrasi Ekonomi ingin menggunakan faktor harga sebagai indikator utama dalam kebijakan ekonomi. Oleh karenanya birokratisasi yang bersifat komando dalam pemerintahan harus dinyapkan dalam melaksanakan pembangunan. Dengan perkataan lain melaksanakan perencanaan pembangunan akan dilakukan lewat cara debirokratisasi dan dekonsentrasi.

Memang benar, peranan pemerintah di negara-negara berkembang seperti di negara kita ini harus di muka. Akan tetapi peranannya tidak perlu bersifat totaliter, bahkan harus "persuasive". Tanpa inisiatif mula dari pemerintah memang cita-cita untuk membangun perekonomian tidak mungkin terwujud. Pada tahap-tahap pembangunan baru mulai digerakkan, peranan pemerintah harus besar. Dilihat dari sudut inilah letak arti pentingnya perencanaan yang membikin usaha pembangunan menjadi benar-benar efektif.

Perencanaan dapat diartikan sebagai usaha inventarisasi untuk melihat di mana posisi perekonomian kita berada, sum-

---

1 Lihat lebih jauh analisa tentang "penawaran dan permintaan" dalam *News Letter*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, Januari 1978



ber-sumber daya apa yang benar-benar telah tersedia, dan sumber-sumber daya apa yang kira-kira akan tersedia di masa mendatang.<sup>1</sup> Perencanaan juga menyangkut usaha secara sadar untuk menjajagi dengan sistematis apa yang dapat dijadikan pegangan untuk mewujudkan penggunaan sumber-sumber daya yang paling efisien dan efektif.

Namun demikian, Demokrasi Ekonomi tidak menghendaki sistem perencanaan yang sentralistik dan serba totaliter. Rencana Pembangunan Lima Tahun adalah indikatif sifatnya. Dia hanya memberikan pengarahannya proses pembangunan seperti yang diinginkan bersama dan mencerminkan skala prioritas yang diinginkan.

Ada suatu pendapat yang mengatakan bahwa mekanisme pasar sebenarnya dapat digunakan untuk menggerakkan pembangunan, asal saja ada koreksi dan pengawasan dari pemerintah apabila mekanisme pasar tersebut tidak bekerja dengan sempurna. Pembangunan lewat mekanisme pasar tidak memerlukan pembiayaan yang besar, sebab tidak diperlukan administrasi, organisasi dan institusi yang ruwet (*sophisticated*). Sistem pasar cenderung dapat mendorong pertumbuhan dan efisiensi ekonomi. Pasar yang berfungsi baik akan menimbulkan persaingan yang sehat. Pada gilirannya, persaingan yang sehat mengharuskan para pengusaha dan investor menyediakan barang-barang baru dan selalu mengusahakan perbaikan-perbaikan teknik produksi guna menciptakan efisiensi dan keuntungan maksimal. Tersedianya barang-barang yang cukup di pasar mendorong para konsumen untuk meningkatkan pendapatan mereka supaya dapat membeli di pasar.<sup>2</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut di muka, ada satu hal yang perlu dikemukakan yaitu salah satu ketimpangan yang sering

---

1 John H. Adler, "What Have We Learned About Development?" *The Fund and Bank Review: Finance and Development*, Washington D.C. Vol. III, No. 3, September 1966 (dikutip kembali dari Gerald M. Meier, *op. cit.*, halaman 50).

2 Lihat lebih jauh uraian Harry G. Johnson, *Money, Trade and Economic Growth*, George, Allen, Unwin Ltd, London 1962 (dikutip kembali dalam Gerald M. Meier, *op. cit.*, halaman 683).



kita lihat dalam pembangunan di negara-negara berkembang (termasuk di Indonesia) orang terlalu berpegang pada target-target yang ingin dicapai, bahkan target dipakai sebagai ukuran prestasi dalam pembangunan, tanpa memperhatikan bagaimana dapat meningkatkan tenaga beli masyarakat. Akibatnya timbul suatu keanehan yaitu bahwa persediaan barang (supply) cukup akan tetapi tidak terbeli masyarakat karena permintaan efektif kurang kuat atau harga komoditi di pasar relatif tinggi.<sup>1</sup> Kombinasi antara sistem perencanaan dan mekanisme pasar mungkin dapat memecahkan ketimpangan-ketimpangan tersebut.

Memang harus diakui, mempercayakan sepenuhnya aturan permainan ekonomi kepada mekanisme pasar akan menimbulkan ekseseks yang menjurus kepada "free fight liberalism", bahkan bisa menimbulkan keadaan monopoli, dan lain sebagainya. Hal tersebut akan menjauhkan cita-cita untuk mewujudkan perataan dan keadilan. Di samping itu "free fight liberalism" akan mematikan partisipasi golongan ekonomi lemah dalam pembangunan. Dalam keadaan seperti itu pemerintah dengan segala kekuasaannya itu harus dapat mengoreksi ketimpangan yang terjadi dalam sistem pasar.

Dari uraian sederhana di atas dapatlah dikemukakan bahwa Demokrasi Ekonomi dalam pembangunan berarti banyak konsepsi dan kesempatan harus diberikan pemerintah kepada swasta, di samping adanya peranan birokrat-birokrat dalam melaksanakan pembangunan. Pemerintah tetap bertanggung jawab untuk menciptakan perataan dan keadilan dalam pembangunan, di mana usaha-usaha tersebut tidak bisa diharapkan untuk diwujudkan oleh pihak swasta. Sebaliknya, usaha-usaha untuk menghasilkan (produksi) barang-barang dagangan (commodity) adalah lebih efisien apabila diserahkan kepada swasta, sedangkan bagi pemerintah adalah lebih tepat menciptakan prasarana-prasarana seperti jalan-jalan, sekolah-sekolah, pusat-pusat kesehatan, pembangkit tenaga listrik, penyediaan air, waduk-waduk, iriga-

---

1 News Letter, *op. cit.*

si, dan lain sebagainya.<sup>1</sup> Pemerintah juga sebaiknya memikul tanggung jawab untuk menciptakan prasarana sosial (social infrastructure) terutama di dalam hubungannya dengan adanya urbanisasi yang semakin meningkat.

Adalah menarik untuk direnungkan dalam rangka Demokrasi Ekonomi, sampai sejauh mana investasi-investasi swasta dimungkinkan untuk berpartisipasi di sektor industri manufaktur, pertambangan dan juga perumahan. Dalam hal ini sejauh ada kaitannya dengan usaha menghasilkan komoditi-komoditi adalah lebih efisien kalau diserahkan kepada swasta.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, masalahnya lebih jauh adalah apakah sudah tepat (berdasarkan Demokrasi Ekonomi) apabila perusahaan-perusahaan negara berusaha terlalu besar di bidang industri manufaktur tersebut? Jawabannya secara teoritis adalah selama perusahaan swasta mampu dan mau bergerak di bidang industri manufaktur, sebaiknya perusahaan-perusahaan negara membatasi usaha mereka pada bidang "social overhead capital" saja. Akan tetapi di dalam kenyataan, dari contoh-contoh yang kita lihat di beberapa negara berkembang, justru bidang usaha industri manufaktur yang tadinya di tangan perusahaan-perusahaan swasta yang sukses, diambil alih oleh negara (nasionalisasi).

Bagaimana untuk sektor pertanian? Pengalaman di negara-negara berkembang di sektor ini ialah bahwa terdapat keengganan pada pemerintah untuk memberikan konsesi kepada swasta untuk mengeksploitir sektor pertanian secara bisnis, lagi pula belum tentu dunia swasta berminat untuk menggarap sektor pertanian karena mungkin kurang menguntungkan dilihat dari sudut ekonomi perusahaan. Sektor ini sangat peka yang pada umumnya merupakan lapangan usaha golongan ekonomi lemah. Akan tetapi selama sektor pertanian masih digarap secara tradisional, sudah dapat dibayangkan bahwa pertumbuhannya akan berjalan lamban dengan segala konsekwensi-konsekwensinya.

1 Lihat lebih jauh uraian W. Arthur Lewis, "On Assessing a Development Plan", *Economic Bulletin of the Economic Society of Ghana*, May-June 1959 (dikutip dalam Gerald M. Meier, *op. cit.*, halaman 716-717).

Salah satu masalah yang perlu direnungkan dalam rangka Demokrasi Ekonomi adalah bagaimana menentukan bentuk usaha.

Kalau ditelaah pasal 33 UUD 1945 berikut penjelasannya, menurut hemat penulis, bentuk usaha yang sesuai dengan Demokrasi Ekonomi tidak semata-mata koperasi saja, tetapi bisa orang per orang (bisa dalam arti "private corporate business enterprise") dan perusahaan-perusahaan negara. Mungkin yang menjadi masalah adalah bentuk perusahaan yang bagaimana yang harus memegang posisi di muka. Penjelasan resmi pasal 33 UUD 1945 mengisyaratkan bahwa koperasi adalah bentuk usaha yang sesuai dalam mengutamakan kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran orang seorang. Masalahnya akan menjadi sulit apabila kita mengartikan bahwa pembangunan yang efisien adalah pembangunan dengan usaha yang berskala besar dan seharusnya berpedoman pada asas-asas modern. Dengan mengatakan demikian bukan berarti bahwa bentuk koperasi tidak bisa memenuhi syarat-syarat seperti itu. Yang jelas bentuk koperasi secara bertahap harus mampu menampung usaha berskala menengah dan besar dan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen modern. Terutama di sektor pertanian, koperasi harus mampu membawa para petani keluar dari lingkungan usaha tradisional.

## PENUTUP

Berbicara tentang Demokrasi Ekonomi dalam pembangunan, banyak hal patut untuk direnungkan baik yang berkenaan penjabaran konsepsi lebih jauh, maupun yang menyangkut efektivitas pengetrapan konsepsi tersebut di dalam kenyataannya.

Demokrasi Ekonomi dalam pembangunan berarti menyangkut persoalan partisipasi para pelaku, pemerataan dan keadilan di samping soal pertumbuhan ekonomi. Penting juga untuk ditelaah bagaimana bisa diadakan pembagian tugas dan kegiatan antara pemerintah dan swasta dalam pembangunan, bagaimana



menafsirkan penggunaan sistem perencanaan dan mekanisme pasar di dalam prakteknya dan bagaimana menentukan bentuk usaha, apakah koperasi atau bentuk lainnya. Demokrasi Ekonomi dalam pembangunan juga memperhitungkan peranan dan kedudukan golongan ekonomi kecil dalam pembangunan.

Demokrasi Ekonomi tidak boleh berhenti pada konsepsinya saja tetapi harus dapat dijalankan dan diamankan di dalam kenyataannya.



# PEMBANGUNAN DAN PERLUASAN KESEMPATAN KERJA

Kirdi DIPOYUDO

Pengertian dan pembatasan manapun digunakan untuk mengukur dan menganalisa pengangguran, termasuk setengah pengangguran dan pengangguran terselubung, di negeri-negeri berkembang, tidak dapat diragukan bahwa pengangguran merupakan salah satu masalah pokok dunia berkembang pada dasawarsa mendatang ini. Di mana-mana semakin diakui bahwa pemecahan masalah itu bukanlah semata-mata mempercepat pertumbuhan ekonomi, biarpun laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi adalah esensiil bagi kemajuan ekonomi dan sosial. Kenyataannya sejumlah negara berkembang telah mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat selama dasawarsa 1960-1970 tanpa mencapai perbaikan dalam situasi kesempatan kerja. Di beberapa negara pertumbuhan ekonomi yang cepat itu bahkan terjadi kemunduran dalam situasi kesempatan kerja. Oleh sebab itu kita tidak boleh memusatkan perhatian pada pertumbuhan ekonomi semata-mata dan mengharap bahwa soal kesempatan kerja akan diselesaikan dengan sendirinya. Perluasan kesempatan kerja harus mendapatkan tempat yang sama pentingnya di samping pertumbuhan GNP sebagai sasaran sentral dalam rencana pembangunan sebagai kriterium esensiil dalam evaluasi kemajuan pembangunan. Hal ini berbeda dengan pendapat yang dominan pada awal Dasawarsa Pembangunan I,

ketika kesempatan kerja dilihat sebagai hasil sampingan pertumbuhan ekonomi dan orang mengira bahwa pengangguran dan kemiskinan, dua bencana utama dunia berkembang yang saling terjalin, akan menghilang asal laju pertumbuhan ekonomi dapat ditingkatkan.

Strategi pembangunan yang memberikan prioritas utama kepada penempatan tenaga (employment) pada garis besarnya dirumuskan pada tahun 1964 ketika ILO menerima baik Konvensi dan Rekomendasi Kebijaksanaan Penempatan.<sup>1</sup> Tulisan ini akan menyajikan ringkasannya sambil menunjukkan persamaan dan perbedaannya dengan strategi pembangunan yang terarah pada peningkatan GNP yang dianut dan dilaksanakan selama ini.

Pertama, perumusan strategi penempatan harus dilihat dalam rangka perumusan strategi pembangunan yang menyeluruh. Cara pendekatan semacam ini adalah perlu untuk menentukan kebijaksanaan jangka panjang dan menengah guna menanggulangi pengangguran. Kebijaksanaan serupa itu, jika dipisahkan dari pertimbangan-pertimbangan pertumbuhan ekonomi, akan gagal karena perluasan kesempatan kerja dengan pendapatan yang meningkat tidak dapat dicapai di negara-negara yang mengalami stagnasi ekonomi. Program-program penempatan jangka pendek yang berdiri sendiri mungkin dapat dibenarkan sebagai tindakan sementara, tetapi program darurat semacam itu merugikan pertumbuhan jangka panjang dan perluasan kesempatan kerja, dan oleh sebab itu harus segera diintegrasikan dalam strategi pembangunan jangka panjang yang terarah pada penempatan.

Dalam merumuskan strategi pembangunan serupa itu kita hendaknya menetapkan target penyerapan tenaga kerja untuk mengarahkan kebijaksanaan pada pelaksanaannya dan secara berkala mengevaluasi kemajuan yang dicapai. Hal itu dewasa ini adalah sukar, tidak hanya sebagai akibat kurangnya konsep-konsep dan statistik yang jelas dan tepat, tetapi juga akibat

---

1 *Employment Policy and Recommendation*, No. 122 (Jenewa: ILO, 1964)



kurangnya pengetahuan tentang impak kebijaksanaan tertentu atas penempatan tenaga jangka panjang dan pendek. Rupanya kita harus berusaha memahami secara yang lebih baik hubungan antara penempatan tenaga dan berbagai tindakan kebijaksanaan ekonomi dan sosial lainnya.

Inti strategi pembangunan yang terarah pada penempatan ialah merencanakan pertumbuhan di sektor-sektor berdasarkan teknologi yang menjamin perluasan kesempatan kerja secara maksimal, dibarengi tingkat kenaikan produksi yang wajar. Peningkatan produksi secara sektoral itu sudah barang tentu akan menaikkan GNP, tetapi pertumbuhan itu bukanlah tujuan dasar melainkan hasil kebijaksanaan yang terarah pada penempatan tenaga.

Dalam rangka seluruh pembangunan perhatian harus dipusatkan pada pembangunan pedesaan dan perluasan kesempatan kerja di pedesaan, tempat tinggal bagian terbesar penduduk negara-negara berkembang. Pendayagunaan tenaga kerja yang rendah akibat kurang tersedianya tanah pertanian menuntut perubahan dalam pemilikan dan pembagian tanah. Pendayagunaan tenaga kerja yang rendah karena kurang intensifnya penggunaan tanah harus diatasi dengan perbaikan pengairan dan perluasan pekerjaan, persediaan bibit unggul dan pupuk yang lebih besar, perluasan kredit dan fasilitas-fasilitas pemasaran hasil-hasil pertanian, dan peningkatan latihan petani-petani. Perpajakan tanah mungkin juga perlu ditinjau kembali, penggunaan mesin-mesin pertanian yang berat diteliti dengan saksama, dan kegiatan-kegiatan di pedesaan di luar pertanian seperti industri, kerajinan, jasa-jasa dan pembangunan dibina secara sistematis. Jika tindakan-tindakan serupa itu tidak diambil sebagai bagian program pembangunan pedesaan yang menyeluruh, pengangguran yang kini tersebar luas di pedesaan dan mendorong semakin banyak penduduk desa pergi ke kota-kota untuk mencari penghidupan yang lebih baik tidak akan berkurang.

Akan tetapi baru beberapa waktu kemudian akan dirasakan sepenuhnya impak tindakan-tindakan yang direncanakan untuk

membuat daerah pedesaan lebih menarik dan untuk menolong daerah pedesaan memberikan penghidupan yang lebih baik kepada penduduknya, dan arus ke kota-kota akan berkurang. Dengan demikian dalam kebijaksanaan pembangunan yang terarah pada penempatan tenaga harus dipikirkan juga jalan untuk menaikkan tingkat penempatan dan taraf hidup massa penganggur dan setengah penganggur yang hidup dalam kemiskinan di perkampungan jembel di kota-kota. Proyek-proyek pekerjaan umum yang padat karya untuk memperbaiki perumahan dan sanitasi di daerah-daerah itu mungkin dapat ikut serta memberikan sumbangannya biarpun untuk sementara waktu. Suatu pemecahan lain yang mungkin lebih menetap sifatnya dapat diketemukan dalam perluasan kesempatan kerja yang permanen. Akan tetapi selama ini perluasan kesempatan kerja adalah lebih lamban daripada pertumbuhan produksi, terutama dalam industri, dan tidak cukup untuk menyerap angkatan kerja yang semakin besar di kota-kota.

Oleh sebab itu perlu dipikirkan cara untuk memperluas kesempatan kerja dalam industri dan kegiatan-kegiatan kota lain. Ada petunjuk bahwa paling tidak dalam sementara industri cara-cara produksi padat modal sering digunakan di negara-negara berkembang dalam pekerjaan-pekerjaan yang dapat dilakukan dengan cara-cara padat karya yang juga lebih murah bagi masyarakat. Oleh sebab itu harus ada jaminan bahwa teknik-teknik padat modal terbatas pada industri di mana teknik-teknik itu jelas lebih murah dan lebih efisien. Faktor-faktor yang menyebabkan penggunaan modal secara berlebihan juga harus diselidiki, terutama distorsi harga-harga faktor: bunga rendah atas modal dan nilai tukar yang menguntungkan sering menjadikan pembelian mesin-mesin padat modal dari luar negeri sangat menarik. Demikianpun harus dicari keseimbangan antara keharusan memberikan upah yang wajar kepada tenaga kerja dan perlunya menghindari kenaikan biaya tenaga kerja yang tajam, yang akan mencegah penyerapan lebih banyak tenaga kerja. Kebijaksanaan-kebijaksanaan serupa itu tidak mudah dirumuskan. Selain itu harus dilakukan usaha untuk menjamin agar perlengkapan digunakan dengan baik. Rupanya juga perlu menggalakkan pekerjaan dalam regu-regu yang bergantian dan mengatasi hambatan-hambatannya.

Untuk tindakan-tindakan itu perlu diselidiki kekurangan ketrampilan yang bisa merintangai perluasan kesempatan kerja dan produksi, dan diadakan penataran dan latihan-latihan. Tidak cukuplah memperluas kesempatan kerja kalau tenaga-tenaga kerja tidak memiliki pendidikan dasar atau ketrampilan untuk mengisinya. Dengan demikian investasi dalam pendidikan dan latihan adalah esensiil dalam rangka strategi penempatan tenaga dan strategi pembangunan ekonomi pada umumnya.

Di banyak negara berkembang usaha perluasan kesempatan kerja sangat dipersulit oleh laju pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja yang tinggi. Negara-negara itu menjadi semakin sadar bahwa harus diambil tindakan-tindakan untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk itu. Biarpun tidak mempunyai akibat langsung atas persediaan tenaga kerja selama 15 tahun mendatang — tambahan angkatan kerja selama periode itu telah lahir — tindakan-tindakan itu mempunyai akibat tidak langsung dalam arti bahwa sumber-sumber daya yang perlu untuk memberikan sandang pangan, pendidikan, perumahan dan perawatan kesehatan kepada anak-anak yang akan dilahirkan kalau tiada program keluarga berencana dapat digunakan untuk maksud-maksud lain yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja.

Untuk sebagian besar adalah negara-negara berkembang itu sendiri yang harus mengambil tindakan-tindakan untuk memperbaiki situasi penempatan tenaga secara berangsur-angsur. Akan tetapi strategi pembangunan yang terarah pada penempatan tenaga juga mempunyai segi-segi internasional. Khususnya kebijaksanaan perdagangan negara-negara industri perlu ditinjau kembali. Dengan mengendorkan kebijaksanaan itu, khususnya hambatan-hambatan impor hasil-hasil produksi padat karya, negara-negara itu dapat memainkan peranan positif dalam pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja di negara-negara berkembang. Demikianpun ada baiknya lebih mengarahkan bantuan yang diberikan untuk merangsang dan menggalakkan perluasan kesempatan kerja, dengan menyalurkan lebih banyak dana ke sektor-sektor dan program-program yang lebih



banyak menggunakan tenaga kerja, dengan menghilangkan ketentuan-ketentuan yang melarang digunakannya bantuan untuk membayar biaya-biaya lokal seperti upah tenaga kerja, atau dengan mengendorkan kebijaksanaan "bantuan yang mengikat" yang menuntut agar negara-negara penerima membeli perlengkapan dan kebutuhan lain dari negara donor, dan kerap kali mewajibkan pembelian jenis-jenis yang paling modern tetapi sedikit menyerap tenaga kerja.

Selain merumuskan tindakan-tindakan teknis kebijaksanaan ekonomi yang dapat menunjang perluasan kesempatan kerja, negara-negara yang bersangkutan harus memiliki kemauan politik untuk melaksanakan tindakan-tindakan itu. Hambatan-hambatan politik tidak dapat dianggap sepi. Misalnya suatu pemerintah yang memerlukan dukungan tuan-tuan tanah akan menghadapi kesulitan untuk melaksanakan land reform, biarpun kebijaksanaan semacam itu mungkin perlu untuk melakukan perluasan kesempatan kerja dalam sektor pertanian. Kesukaran-kesukaran semacam itu bisa menghambat kebijaksanaan-kebijaksanaan seperti pembaharuan fiskal yang direncanakan untuk melaksanakan pembagian kembali pendapatan nasional yang lebih baik. Susunan kekuasaan di banyak negeri berkembang adalah begitu rupa, sehingga banyak tindakan yang harus diambil untuk memperluas kesempatan kerja dan melaksanakan keadilan sosial banyak menghadapi oposisi. Namun hambatan-hambatan itu harus diatasi.

Jika pengangguran, yang sekarang ini telah mencapai tingkat yang menakutkan di banyak negeri berkembang dan cenderung untuk semakin meningkat, tidak ditanggulangi secara memadai, pertumbuhan ekonomi lambat laun akan dihentikan oleh suatu krisis politik, yang kemungkinan besar akan dibarengi oleh suatu pergolakan sosial yang berdarah. Kerugian yang akan diderita oleh masyarakat sebagai akibatnya dalam bidang ekonomi dan sosial akan sangat besar. Akan tetapi yang pertama-tama akan menjadi korban ialah golongan kepentingan yang kini menentang diadakannya pembaharuan-pembaharuan yang diperlukan untuk mencapai laju pertumbuhan penempatan tena-

ga yang lebih tinggi. Oleh sebab itu merekapun harus memikirkan akibat-akibat semakin meningkatnya pengangguran dan ketidakstabilan. Dari lain pihak, dukungan mereka akan menunjang sukses kebijaksanaan penempatan tenaga dengan menjamin pelaksanaannya dan dengan menciptakan iklim sosial di mana kelompok-kelompok lain juga akan bersedia ikut serta dalam usaha bersama yang harus dilakukan.<sup>1</sup>

Sebagai kesimpulan dapat dikatakan, bahwa dalam strategi pembangunan negara-negara berkembang, yang umumnya menghadapi masalah-masalah pengangguran dan kemiskinan yang luas, perluasan kesempatan kerja harus mendapat prioritas utama berupa alokasi dana dan tenaga yang lebih besar dari masa lampau. Harus diusahakan sekuat tenaga agar setiap orang yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif penuh dan mendapatkan balas karya yang wajar. Penempatan tenaga yang penuh (full employment) bukan saja akan memberantas kemiskinan dan akibat-akibatnya, melainkan juga meningkatkan produksi serta pendapatan nasional dan membaginya secara yang lebih merata. Dengan perkataan lain perluasan kesempatan kerja yang memadai akan sekaligus menjamin pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan nasional yang wajar. Secara demikian kestabilan nasional juga akan lebih terjamin. Pengangguran yang luas dan kemiskinan akibatnya adalah semacam bom waktu yang cepat atau lambat akan meledak kalau tidak diberantas pada waktunya.

Perluasan kesempatan kerja itu juga merupakan sasaran pokok dalam strategi pembangunan di Indonesia seperti ditegaskan dalam GBHN 1978: "Pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang di samping meningkatkan produksi nasional, maka pertumbuhan ekonomi harus mempercepat pula pertumbuhan lapangan kerja, karena pemberantasan pengangguran dengan jalan memperluas kesempatan kerja merupakan sasaran penting bagi Pembangunan Jangka Panjang, bukan saja karena kesempatan kerja memiliki nilai ekonomis, melainkan juga karena mengandung nilai kemanusiaan dengan menumbuhkan harga

1 Lihat *The World Employment Programme* (Jenewa: ILO, 1971)



diri, sehingga dengan demikian memberi isi kepada asas kemanusiaan.”

Kenyataannya pengangguran, khususnya setengah pengangguran dan pengangguran terselubung, adalah sangat luas dan merupakan salah satu faktor utama kemiskinan dan akibat-akibat sosialnya. Berdasarkan sensus Pertanian 1973, Prof. Sayogyo memperkirakan bahwa dari 12,6 juta keluarga yang hidup di pedesaan Jawa sekitar 9 juta adalah keluarga petani gurem, yaitu petani yang rata-rata hanya menguasai areal tanah 0,25 ha, dan buruh tani.<sup>1</sup> Areal tanah sekecil itu jelas tidak dapat memberikan pekerjaan penuh kepada pemiliknya maupun pendapatan yang mencukupi kebutuhan-kebutuhan keluarganya. Untuk menghidupi keluarga mereka sepanjang tahun, petani-petani gurem itu terpaksa mencari pekerjaan lain di luar sektor pertanian guna memperoleh tambahan pendapatan. Hal ini lebih berlaku bagi buruh tani yang tidak menguasai tanah sama sekali. Akan tetapi pekerjaan di luar pertanian sulit didapat karena sektor industri masih sangat kecil dan umumnya padat modal, dan mereka yang berhasil mendapatkan pekerjaan serupa itu menghabiskan banyak waktu untuk mendapat penghasilan yang tidak seberapa. Umumnya pendapatan dari pekerjaan ini adalah lebih kecil dari pada pendapatan dari pekerjaan dalam pertanian.<sup>2</sup> Dengan demikian kurangnya kesempatan kerja yang produktif penuh merupakan salah satu masalah pokok di pedesaan Jawa, tempat tinggal lebih dari 80% penduduknya.

Oleh sebab itu perluasan kesempatan kerja harus mendapat prioritas. Sehubungan dengan ini GBHN lebih lanjut menandakan: ”Perluasan kesempatan kerja merupakan kebutuhan yang tetap mendesak dalam Pelita Ketiga. Oleh karenanya diperlukan berbagai kebijaksanaan yang menyeluruh seperti pendidikan ketrampilan, pendidikan yang dapat menciptakan kegiatan kerja, pembangunan industri, pembangunan prasarana, penentuan skala prioritas investasi, kebijaksanaan perpajakan dan perkre-

1 Sayogyo, ”Lapisan Masyarakat Paling Lemah di Pedesaan Jawa”, *Prisma*, April 1978

2 William L. Collier, ”Masalah Pangan, Pengangguran, dan Gerakan Penghijauan di Pedesaan Jawa”, *Prisma*, Februari 1978



ditan, pemilihan teknologi yang tepat guna dan sebagainya. Di samping itu usaha-usaha untuk memperluas kesempatan kerja juga perlu dituangkan dalam program-program khusus, antara lain dengan melanjutkan dan memperluas program bantuan pembangunan dan proyek padat karya di daerah pedesaan."

Hal itu lebih lanjut ditandaskan di lain tempat dalam GBHN seperti berikut: "Perluasan kesempatan kerja dan perlindungan tenaga kerja merupakan kebijaksanaan pokok yang sifatnya menyeluruh di semua sektor. Dalam hubungan ini program-program pembangunan sektoral maupun regional perlu senantiasa mengusahakan terciptanya perluasan kesempatan kerja sebanyak mungkin dengan imbalan jasa yang sepadan. Dengan jalan demikian maka di samping peningkatan produksi sekaligus dapat dicapai pemerataan hasil pembangunan karena adanya perluasan partisipasi masyarakat secara aktif di dalam pembangunan."

Bahwa kita harus mengusahakan perluasan kesempatan kerja sebagai salah satu sasaran pokok pembangunan nasional Indonesia juga berulang kali ditegaskan oleh Presiden Soeharto. Antara lain dalam sambutannya pada hari raya 'Ied di Masjid Istiqlal 27 Oktober 1973 diutarakan: "Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rokhani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberantas sumber kemiskinan ini. Ini berarti kita laksanakan pembangunan yang dapat memberi kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang mampu memberikan perluasan lapangan pekerjaan, pembangunan yang dapat menaikkan penghasilan semua orang." 1.

Hal itu tidaklah mudah, akan tetapi merupakan suatu keharusan. Negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada penempatan seluruh tenaga kerja dan dalam rangka itu menyusun serta melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja agar setiap orang yang mampu dapat bekerja secara

1 Dikutip dari Krissantono, *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila* (Jakarta: CSIS, 1976), hal. 71

produktif dan mendapat imbalan yang layak. Hal ini diakui sepenuhnya dalam pasal 27 ayat 2 UUD 1945: "Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya "memajukan kesejahteraan umum", Negara wajib mengusahakan agar setiap warga negara Indonesia dapat melaksanakan hak asasinya itu. Manusia tidak dapat hidup sejahtera lahir batin kalau tidak mempunyai pekerjaan tetap sekalipun dicukupi kebutuhan materiilnya sehari-hari. Seperti dikemukakan di atas, pekerjaan tidak hanya mempunyai nilai ekonomi melainkan juga nilai kemanusiaan yang tinggi. Pada waktu yang sama negara wajib menjaga agar orang yang bekerja dapat bekerja dalam lingkungan sehat dengan syarat-syarat kerja yang baik dan mendapatkan balas karya yang wajar. Bagi kebanyakan orang kesempatan kerja adalah satu-satunya sumber kesejahteraan mereka dan keluarga mereka.

MASIH TERSEDIA nomor-nomor ANALISA dan MONOGRAF tentang:

Ekonomi Dunia dan Sistem Kingston	Rp. 700,—
Ekonomi dan Masyarakat Manusiawi	Rp. 700,—
Pengawasan Pembangunan dan Anggaran Belanja Negara	Rp. 700,—
Beberapa Prospek Perkembangan Tahun 1977	Rp. 700,—
Beberapa Segi Pembangunan	Rp. 700,—
Beberapa Masalah Dalam Negeri	Rp. 700,—
Beberapa Ulasan Tahun 1977	Rp. 700,—
Beberapa Pemikiran tentang Mempertinggi Kapabilitas dan Kapasitas	Rp. 700,—
Bank-bank Swasta Nasional (J. Panglaykim)	Rp. 700,—
Kredit Macet, Dilemma Masa Kini (Kwik Kian Gie)	Rp. 700,—
Jepang dan Politik Ekonomi Luar Negerinya	Rp. 700,—
Masalah Dana Internasional dan Nasional	Rp. 700,—



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku yang membahas masalah-masalah sosial, budaya, politik, hukum, ekonomi, pendidikan, strategi, pemerintahan, ideologi dan hubungan internasional yang sangat luas.

#### ANALISA

*terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—*

#### RINGKASAN PERISTIWA

*majalah dwipekan, berisikan ringkasan peristiwa di dalam negeri (politik, ekonomi, sosial, budaya, pembangunan dan hankam) dan dunia internasional yang kompleks sifatnya, bersumberkan surat kabar, buletin serta majalah dalam dan luar negeri. Majalah ini merupakan salah satu sumber penulisan buku 'Indonesia dan Dunia Internasional' yang diterbitkan setiap tahun oleh CSIS. Harga per eks Rp. 350,— langganan setahun (24 nomor) Rp. 8.400,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 6.720,—*

#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,— Jilidan Vol. I, II, III, V a Rp. 4.000,—, Vol IV Rp. 2.500,—*

CSIS juga menyediakan perpustakaan dan elippings yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada: Biro Publikasi — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat      Telepon 349489